

**Univerzita Karlova v Praze**  
**Právnická fakulta**

**Rigorózní práce**

**Politické a právní aspekty ve vybraných ustanoveních  
ústavní listiny z roku 1920**

**Political and legal aspects in selected provisions of the Constitutional  
Charter of 1920**

Vypracovala: Mgr. Martina Váchová

Praha 2014

## **P R O H L Á Š E N Í**

**„Prohlašuji, že jsem rigorózní práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.“**

**Praha, 2014**

**Mgr. Martina Váchová**

## **ABSTRAKT**

Předmětem této rigorózní práce je poukázat na politické a právní aspekty, které ovlivnily a vedly k formulování jednotlivých ustanovení ústavní listiny z roku 1920. Zároveň práce provádí juristický rozbor vybraných ustanovení ústavy v kontextu a v některých případech formou komparace s předcházejícími právními předpisy a právními normami, které ustanovení ústavní listiny prováděly. Pozornost je též zaměřena na ústavní zákony, které se staly její součástí nebo jí doplňovaly.

## **ABSTRACT**

The subject of this rigorous work is to investigate the political and legal aspects that influenced and lead to the formulation of the particular provisions in the Constitutional Charter of 1920. The work also offers juristic analysis of selected constitutional provisions in the context and, in some cases, in the form of comparison with previous laws and standards that implemented the provisions of the Constitutional Charter. We also focus on those constitutional laws, which have become a part of or amendments to the constitution.

# **OBSAH**

<b>Úvod</b>	<b>7</b>
<b>1. Příčiny a podmínky přijetí ústavní listiny z roku 1920</b>	<b>15</b>
1.1. Poslanecký návrh osnovy ústavy	15
1.2. Projednávání osnovy ústavy v ústavním výboru	17
1.3. Vládní návrh osnovy ústavy	19
<b>2. K vybraným ustanovením ústavní listiny z roku 1920</b>	<b>22</b>
2.1. Hlava I. Všeobecná ustanovení	22
2.1.1. Zdroje veškeré státní moci	23
2.1.2. Charakteristika státu	24
2.1.3. Otázka jednotnosti a nedílnosti státního území	25
2.1.4. Podkarpatská Rus	26
2.1.5. Řešení státního občanství	30
2.2. Hlava II. Moc zákonodárná. Složení a působnost Národního shromáždění a jeho sněmoven	35
2.2.1. Postavení poslanecké sněmovny a senátu	36
2.2.2. Volby do obou komor	41
2.2.3. Omezení členství v Národním shromáždění	43
2.2.4. Práva a povinnosti členů parlamentu	43
2.2.5. Odpovědnost členů parlamentu	44
2.2.6. Zasedání sněmoven	44
2.2.7. Usnášeníschopnost sněmoven	45
2.2.8. Otázka referenda	47
2.2.9. Problematika vyhlašování zákonů	48
2.2.10. Stálý výbor	49

<b>2.3.Hlava III. Moc vládní a výkonná</b>	<b>51</b>
<b>2.3.1. Prezident republiky</b>	<b>52</b>
2.3.1.1.Postavení, volba a zastupování prezidenta republiky	52
2.3.1.2.Pravomoci prezidenta republiky	55
2.3.1.3.Povinnosti prezidenta republiky	64
2.3.1.4.Omezení daná ústavou prezidentu republiky	64
2.3.1.5.Odpovědnost prezidenta republiky	65
<b>2.3.2. Vláda</b>	<b>65</b>
2.3.2.1.Postavení vlády	65
2.3.2.2.Otázka důvěry a nedůvěry vlády	67
2.3.2.3.Trestní odpovědnost vlády	68
2.3.2.4.Pravomoci vlády	68
 <b>2.4.Hlava IV. Moc soudcovská</b>	 <b>69</b>
2.4.1. Základní zásady organizace a činnosti soudů	69
2.4.2. Nezávislost soudců	71
2.4.3. Správní soudnictví	72
 <b>2.5. Hlava V. Práva a svobody, jakož i povinnosti občanské</b>	 <b>72</b>
2.5.1. Rovnost	75
2.5.2. Svoboda osobní	77
2.5.3. Svoboda pohybu	78
2.5.4. Svoboda domovní	81
2.5.5. Svoboda majetková	82
2.5.6. Svoboda tisku	83
2.5.7. Právo shromažďovací a spolkové	86
2.5.8. Právo petiční	87
2.5.9. Tajemství listovní	87
2.5.10. Svoboda vyznání a svědomí	88
2.5.11. Branná povinnost	92

<b>2.6.</b>	<b>Hlava VI. Ochrana menšin národních, náboženských a rasových</b>	<b>93</b>
<b>2.6.1.</b>	<b>Jazykové právo</b>	<b>97</b>
<b>3.</b>	<b>Stručně ke kladům a záporům ústavní listiny z roku 1920</b>	<b>106</b>
<b>3.1.</b>	<b>Klady</b>	<b>106</b>
<b>3.2.</b>	<b>Zápory</b>	<b>106</b>
	<b>Závěr</b>	<b>109</b>
	<b>Resumé</b>	<b>112</b>
	<b>Seznam použité literatury a pramenů</b>	<b>116</b>
	<b>Klíčová slova</b>	<b>122</b>

## Úvod

Z ústavního hlediska období 1918- 1920 nám představuje přípravné období nové ústavy Československé republiky. Zatím v této době platná Prozatímní ústava z roku 1918, předpokládala působení tří nejvyšších orgánů. Mezi ně patřilo Revoluční národní shromáždění, vláda a prezident. Revoluční národní shromáždění, které vzniklo rozšířením dosavadního Národního výboru podle výsledků posledních voleb do říšské rady, bylo jednokomorovým parlamentem se zákonodárnou pravomocí. Tento orgán volil vládu, které náležela výkonná moc. V čele státu stál volený prezident s omezenými pravomocemi. Z těchto tří nejvyšších orgánů, právě revoluční národní shromáždění bylo povoláno k přijetí nové ústavní listiny.

Oproti prozatímní ústavě jak dále uvidíme, byla ústavní listina z roku 1920 obsáhlejší. U prozatímní ústavy se jednalo jen o prozatímní zákonodárné opatření, které si vyvolala okamžitá potřeba. Proto se omezovala jen na normy o Revolučním národním shromáždění, prezidentu republiky, vyhlásování rozsudků, o moci výkonné a nařizovací. Svým charakterem se jednalo o dílo neúplné. Ústavní listina z roku 1920 se pokládala za trvalou, a proto zde byla snaha ji vypracovat jako dílo úplné.

Měla také nové hlavy o moci zákonodárné, o moci soudcovské, o právech, svobodách a povinnostech občanských, a vzhledem k ustanovením mírových smluv o ochraně menšin národních, rasových a náboženských.

Oproti prozatímní ústavě chtěla být i úplně jasná v terminologii. Proto zavedla místo pojmů „moc výkonná a nařizovací“ pojmy „moc vládní a výkonná“. Vládní mocí byla státní činnost exekutivní, kde jedinečně rozhoduje nebo alespoň převládá moment volnosti. Výkonná moc byla činnost, při které šlo více méně o provádění vůle projevené v právní normě.<sup>1</sup> V demokratickém duchu nebylo výkonné moci uděleno samostatné právo nařizovací.

---

<sup>1</sup> TOBOLKA, Z. *Jak vznikla ústava Československé republiky z roku 1920*. Praha 1946, s. 12.

Přijetí Ústavy Československé republiky Revolučním národním shromážděním dne 29. února 1920 ukončilo dočasný ústavní režim první Československé republiky. Zákon, kterým se uvozovala ústavní listina Československé republiky, byl publikován pod č. 121/1920 Sb. z. a n.

Ústavní listina z roku 1920 byla základním právním dokumentem tzv. první Československé republiky, tedy doby, na niž celá řada pozitivního práva přímo, či nepřímo navazovala, a která se zároveň stala inspiračním zdrojem pro ústavní listinu platnou v současné době.

Přijetí definitivní Ústavy se stalo základním úkolem „prozatímního“ Národního shromáždění, na to upozornil již v úvodním projevu předseda Národního shromáždění Tomášek při 125. schůzi Národního shromáždění československého, zahájené 27. února 1920. „Přistupujeme k nejdůležitějšímu úkolu Národního shromáždění. Jest nám klásti základní kameny pro ústavní vybudování naší republiky. Prosím, abyste všichni měli vysoký úkol ten před očima a abyste dali se cele proniknouti velikostí jeho, aby odlesk velikého toho díla padl i na debatu, a jmenovitě aby na ní neulpělo nic z prachu rozvířeného blízkostí voleb, jak jsme to měli příležitost pozorovati při některých nedávných debatách. Každý z nás nechť je si plně vědom toho, že slova jeho budou poslouchána tisíci, statisíci, snad miliony našich současníků a že mluví také k těm, kdož přijdou po nás, k budoucím generacím, jež se budou znovu a znovu vraceti k základům ústavy, jejíž vypracování je svěřeno teď našim rukám a k jejímuž projednávání právě teď přistupujeme.“<sup>2</sup>

Ze strany autorů ústavní listiny bylo použito cizích vzorů. Preambule byla převzata z americké ústavy z roku 1787, postavení prezidenta republiky připomínají články ústavy třetí francouzské republiky z roku 1875 a rakouská prosincová ústava z roku 1867 se stala podkladem pro katalog občanských práv. Podkladem se staly i předlohy anglické, švýcarské a německé.

Ústavní listina se skládala z preambule, kde bylo zdůrazněno, že Československý národ přijal ve svém Národním shromáždění ústavu, která spolu s ostatními zákony měla být prováděna v duchu našich dějin a zásady sebeurčení.

---

<sup>2</sup> Z těsnopisecké zprávy o 125. schůzi Národního shromáždění československého v Praze v pátek dne 27. února 1920. Národní shromáždění československé 1918-1920.



Jak bylo výše naznačeno, preambule pochází z americké ústavy. Je s ní prakticky identická. Rozdíl můžeme spatřovat např. v nahrazení amerického „lid“, českým, resp. československým „národ“.

Původně na zakotvení preambule nepomýšlel vládní návrh ani ústavní výbor s odůvodněním, že nemá juristického významu ani to není právní norma. Teprve na jednání o ústavních předlohách v plénu Národního shromáždění dne 27. února 1920 se vyslovil k zakotvení preambule poslanec za agrární stranu dr. K. Viškovský následovně: „V čele naší ústavy mohla státi slova, která obsahují historické prohlášení o samostatnosti Ameriky“.<sup>3</sup>

Tohoto podnětu se ujal dr. J. Herben, který přišel s vlastním návrhem co má stát v čele ústavy. K významu ústavy se Herbenovi zdálo být vhodným uvést ji slavnostní tezí, která by vřele a jasně promluvila k širokým vrstvám lidu o demokratickém cíli díla. Herbenův návrh přijal za své zpravodaj dr. Bouček a dne 29. února 1920 byla preambule jednomyslně přijata.<sup>4</sup>

Uvozovací zákon se skládal z deseti článků. V nich byla prohlášena neplatnost zákonů odporující ústavě a pro její změny byla stanovena forma ústavních zákonů. Další dva články pojednávaly o ústavním soudu. Zakotvení ústavního soudu na předním místě tohoto dokumentu vyjadřovalo jeho mimořádný význam. Byla zde vymezena kompetence a složení ústavního soudu. Jeho posláním mělo být rozhodování, zda přijaté zákony Národním shromážděním a sněmem Podkarpatské Rusi jsou v souladu s ústavní listinou (dále viz níže).

Zvláštní význam měl také článek IX., podle kterého dnem účinnosti ústavy pozbývaly platnosti všechny dřívější ústavní zákony a dále ustanovení odporující ústavní listině a republikánské formě státu. Další články měly charakter přechodných opatření pro činnost dosavadního Národního shromáždění a prezidenta do doby zvolení nových ústavních orgánů.

Po člancích uvozovacího zákona následoval vlastní text ústavy, který se skládal ze 134 paragrafů, které byly rozděleny do šesti hlav: I. hlava: Všeobecná ustanovení; II. hlava: Moc zákonodárná, složení a působnost Národního shromáždění a jeho obou sněmoven; III. hlava: Moc vládní a výkonná; IV. hlava: Moc soudcovská; pátá hlava: Práva a svobody jakož i povinnosti občanské; hlava VI. Ochrana menšin národnostních, náboženských a rasových.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> TOBOLKA, Z. *Jak vznikla ústava Československé republiky z roku 1920*. Praha 1946, s. 31.

<sup>4</sup> Tamtéž, s. 31.

<sup>5</sup> K jednotlivým hlavám podrobněji v kapitole druhé.

Lze říci, že legislativně-technicky byla ústavní listina dobře vypracovaná bez podstatnějších rozporů a mezer. Za celé období téměř dvaceti let trvání předmnichovské republiky bylo vydáno několik ústavních zákonů, kterými se ústava doplňovala, ale nedošlo ke změně jejího vlastního textu.

Ústava respektovala zásadu rozdělení státní moci. Upravovala moc zákonodárnou, moc vládní a výkonnou a moc soudní. Nadto respektovala práva menšin a nezadatelnost a nezcizitelnost občanských práv a svobod.<sup>6</sup>

Ústavní listina se řadila mezi rigidní ústavy, tj. byla těžce měnitelná.<sup>7</sup> Ke změně Ústavy bylo třeba speciální kvalifikované většiny, nestačila prostá většina aplikovaná na „obyčejné“ zákony.

Ústavodárce vyšel z ne příliš dobrých zkušeností rakousko-uherského mocnářství a mnohosti ústavních změn, jimiž soustátí prošlo za posledních 70 let: „Zkušenosti z bývalého mocnářství rak.-uh. učí, jak zhoubné jsou časté změny ústavy, jejíž instituce nemohou se vžítí, která proto nemá a nemůže mítí vážnosti a stává se hříčkou v rukou nesvědomitého panovníka a ovšem i politických stran. Maje tyto zkušenosti na mysli, ústavní výbor rozhodl se pro ústavu tuhou.“<sup>8</sup>

Z formálního hlediska lze jí zařadit mezi právní ústavy. Šlo o psanou ústavu, která tvořila jeden systematický celek. Zároveň ústavní listina byla i fiktivní, neboť jejího ustanovení se neshodovala se skutečností. Ústavní listina z roku 1920, plnící roli základního zákona státu, de facto odpovídala v podstatě ústavě de iure.<sup>9</sup>

Ústava právně zakotvila demokratický parlamentní systém, který na rozdíl od sousedních států střední Evropy, ve kterých došlo v důsledku pravicových převratů k nastolení totalitních systémů, zůstal v podstatě až do roku 1938 nezměněný.

---

<sup>6</sup> Srv. PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. Praha 1998, Díl I., s. 81.

<sup>7</sup> Rigidní ústava se od ostatních zákonů liší obsahem i formou, zejména v náročnějším způsobu jejího přijetí a změn. V dnešní době se prosazují o ústavy absolutně rigidní ustanovení. GERLOCH, A. *Teorie práva*. Dobrá voda 2000, s. 31 a 50.

<sup>8</sup> Zpráva ústavního výboru k ústavní listině Československé republiky, usnesené ústavním výborem podle § 14. a 17. jednacího řádu. Tisk 2421. Národní shromáždění československé 1918 - 1920.

<sup>9</sup> GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK, V. *Ústavní systém České republiky*. Praha 1996, s. 18.

Idea národního státu, navazující na české národní obrození, obsažená v ústavě a vyjádřená v první větě preambule „My národ československý“ byla dle F. Šamalíka „vyvážena demokratickou rovností občanského statusu a mezinárodní garancí menšinových práv“.<sup>10</sup>

Ústavní listinu z roku 1920 přijal ústavní orgán, který ale k tomu nebyl plně legitimován. Ústava byla schválena nevoleným Národním shromážděním, které vzniklo rozšířením v podstatě revolučního orgánu, Národního výboru, který byl konstituován českou politickou reprezentací podle výsledků voleb před 1. světovou válkou, přičemž první volby do poslanecké sněmovny a senátu Národního shromáždění Československé republiky proběhly až v dubnu 1920.<sup>11</sup>

Struktura ústavního systému, pojetí a kompetence ústavních orgánů se projevilo konkrétně v názvech hlavy druhé moc zákonodárná, hlavy třetí moc výkonná a hlavy čtvrté moc soudní. Ústava z roku 1920 se přihlásila k bikamerálnímu systému zákonodárného sboru. Pravomoc prezidenta republiky je oslabena. Oslabení jeho práv se projevuje např. v tom, že jakýkoliv prezidentův úkon moci vládní nebo výkonné potřebuje ke své platnosti spolupodpis odpovědného člena vlády,<sup>12</sup> či v rozpouštění obou komor Národního shromáždění, kdy byl limitován posledními šesti měsíci svého volebního období, kdy tohoto svého práva nesměl užít.<sup>13</sup>

Do systému parlamentní demokracie byl organicky včleněn ústavní soud, jakožto instituce ústavního dozoru.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> ŠAMALÍK, F. *Ústava sevřená v protikladech restaurace*. Praha 2008, s. 31.

<sup>11</sup> GERLOCH, A. Dělbá moci v ústavě Československé republiky (1920) a v ústavě České republiky. In: *Státnost česká a československá – tradice a kontinuita*. Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 1-2, Praha 1999, s. 167.

<sup>12</sup> Srv. § 68 Ústavní listiny.

<sup>13</sup> Srv. § 31 odst. 2 Ústavní listiny.

<sup>14</sup> V praxi však jeho činnost nenabyla většího významu a po uplynutí prvního funkčního období (1921-1931) byl znovu ustaven až v roce 1938. Jeho činnost ukončil zánik samotné Československé republiky. GERLOCH, A. Dělbá moci v ústavě Československé republiky (1920) a v ústavě České republiky. In: *Státnost česká a československá – tradice a kontinuita*. Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 1-2, Praha 1999, s. 177.

## Článek II.

*„Ústavní soud rozhoduje o tom, vyhovují-li zákony republiky Československé a zákony sněmu Podkarpatské Rusi zásadě článku I.“*

Podle článku II. uvozovacího zákona k Ústavní listině Československé republiky bylo úkolem ústavního soudu rozhodovat o ústavnosti zákonů. Právním ústavního soudu bylo nejen zkoumat shodu jiných zákonů s ústavní listinou, nýbrž i zjišťovat zda se její změna stala předepsaným způsobem.<sup>15</sup> Obligatorně mu náleželo posuzovat ústavnost prozatímních zákonných opatření stálého výboru, který byl oprávněn je vydávat v době, kdy nezasedal parlament. Jelikož ve skutečnosti Národní shromáždění zasedalo prakticky pořád a instituce stálého výboru se tudíž fakticky neuplatnila, činnost ústavního soudu se z tohoto důvodu omezila jen na přezkum několika prozatímních zákonných opatření.<sup>16</sup>

Při jednáních ústavního výboru o osnově ústavní listiny se ozývaly i hlasy, které požadovaly, aby zkoumací funkce ústavního soudu se vztahovala na celý soubor otázek upravených v § 54 ústavní listiny. V tomto případě<sup>17</sup> by pak ústavní soud mohl přezkoumávat např. zda-li prozatímní opatření stálého výboru podle citovaného paragrafu bylo skutečně neodkladné, neboť pokud by bylo učiněno opatření, které ve skutečnosti neodkladným nebylo, by se přičilo ústavě. Nakonec většina členů ústavního výboru se vyslovila proti takovému širokému vymezení kompetence ústavního soudu z několika důvodů.

Jedním z důvodů bylo, že ústavní soud měl být institucí ryze odbornou (právníckou) a nepolitickou. V ústavním soudu měl zasedat výkvět československých právníků, po kterých nemělo být požadováno, aby rozhodovali o otázkách politického, hospodářského a finančního rázu, které by jim mohly být zcela vzdálené. Dalším důvodem byla konkurence ústavního soudu s oběma sněmovnami, kterým podle ustanovení § 54 ústavní listiny příslušelo právo přezkumu a popř. schvalovat opatření, která byla učiněná stálým výborem podle § 51. V ústavním výboru bylo poukazováno, že podobnou dvojí kontrolou by byl výbor podle § 54

<sup>15</sup> KLOUBEK, V. *Ústavní zákony republiky Československé*. Praha 1926, sv. II., s. 64-65.

<sup>16</sup> GROSPÍČ, J., MATULA, M. *K demokratické tradici československého konstitucionalismu*. Právník 1991, roč. 130, č. 7-8, s. 619.

<sup>17</sup> KLOUBEK, V. *Ústavní zákony republiky Československé*. Praha 1926, sv. II., s. 137.

příliš sešněrován, a že by mohlo dojít k dvěma obsahově různým rozhodnutím o tomtéž opatření, což by neprospělo vážnosti ani ústavního soudu ani dotčené sněmovny.<sup>18</sup>

Dle článku III. odst. 1 uvozovacího zákona se měl ústavní soud skládat ze sedmi členů. Dva členy do něho vysílal nejvyšší soud správní a nejvyšší soud. Ostatní dva členy a předsedu jmenoval prezident republiky.

Podrobnosti, zejména o způsobu, jak oba výše jmenované soudy vysílají své členy, o funkčním období, o řízení před ním a o účincích jeho nálezů stanovil zákon.<sup>19</sup>

Ústavní listina představovala svrchovaný zákon, kterému, a to pod sankcí neplatnosti, nesměl odporovat žádný jiný zákon. Ke změně ústavy či jejímu doplnění bylo třeba kvalifikované většiny,<sup>20</sup> a aby nemohla jen jaksi mimochodem při přijímání některého zákona být měněna, bylo do článku I. odst. 2 uvozovacího zákona<sup>21</sup> vsunuto, že změny mohou být provedeny jen zákony označenými za ústavní.

Tato derogační klauzule je pak ještě doplněna ustanovením článku IX., podle kterého pozbývají dnem nabytí platnosti ústavy, tj. dnem jejího vyhlášení<sup>22</sup>, platnosti všechna „ustanovení, které odporují této ústavní listině a republikánské formě státu, dále všechny dřívější ústavní zákony, i když by jednotlivá jejich ustanovení nebyla v přímém rozporu s ústavními zákony Československé republiky“.

Podíváme-li se do důvodové zprávy k ústavě, zjišťujeme, že vládní návrh měl původně v úmyslu vypočítat taxativně všechny ústavní zákony, které pozbývají platnosti. Tato obecná derogační klauzule byla zvolena z důvodů vědomí, že by tento výčet musel být založen na právně-historické expertize a že by vždy hrozilo nebezpečí, že při spletitosti především uherských obyčejových zákonů mohl nějaký uniknout. Obecná derogační klauzule se týkala nejen zákonů vydaných před 28. říjnem 1918 ale i norem poválečných. Právně byla vyloučena

---

<sup>18</sup> Tamtéž, s. 137.

<sup>19</sup> Zákon č. 162/1920 Sb. z. a. n., o ústavním soudě ze dne 9. března 1920. K tomu srv. zejména ustanovení § 1 a § 3 tohoto zákona.

<sup>20</sup> „...ke změně této ústavní listiny a jejích součástí je třeba třípětinové většiny všech členů v každé sněmovně.“ § 33 Ústavní listiny.

<sup>21</sup> Ústavní listina a její součástky mohou být měněny nebo doplňovány jen zákony označenými za ústavní (§33). Čl. I., odst. 2 uvozovacího zákona.

<sup>22</sup> Srv. článek VIII. Ústavní listiny.

možnost, aby platily i takové rakouské ústavní zákony, které nebyly v přímém rozporu s ústavní listinou.<sup>23</sup>

Jako doplňky ústavní listiny byly vydány ústavní zákon č. 293/1920 Sb. z. a n., o ochraně svobody osobní, domovní a tajemství listovního, a ústavní zákon č. 294/1920 Sb. z. a n., o podpisování zákonů a nařízení. K provedení ústavy byla přijata celá řada zákonů, např. o volebním soudu, o volbě prezidenta republiky, o složení pravomoci senátu či o ochraně Československé republiky. Důležitou součástí ústavy v širším slova smyslu byly zejména jazykový zákon č. 122/1920 Sb. z. a n. a ústavní zákon č. 236/1920 Sb. z. a n., o pozbývání státního občanství a práva domovského.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> K tomu podrobněji MALÝ, K. Československá ústava z roku 1920 – otevření cesty k demokratické společnosti. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011, s. 14.

<sup>24</sup> MALÝ, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4. Vydání. Praha: Leges, 2010, s. 342.

## 1. Příčiny a podmínky přijetí ústavní listiny z roku 1920

K vypracování ústavní listiny, která měla nahradit prozatímní ústavu z 13. listopadu 1918, bylo povoláno Národní shromáždění. To, že Národní shromáždění je k tomuto úkolu plně povoláno se obecně předpokládalo u všech českých politických stran. Jedna z politických stran – Strana lidová – šla až tak daleko, že požadovala, aby to byl jeho jediný úkol.<sup>25</sup>

Již 21. listopadu 1918, týden po zahájení revolučního Národního shromáždění, podali představitelé všech politických skupin zastoupených v revolučním Národním shromáždění návrh, aby ústavní výbor co nejrychleji vypracoval a předložil plénu sněmovny osnovu nové ústavy.

Návrh byl v ústavním výboru kladně zodpověděn teprve 9. ledna 1920, avšak to bylo již v době, kdy mimo ústavní výbor se v plném proudu vyjednávalo o osnově ústavy mezi poslanci a zástupci vlády.

### 1.1. Poslanecký návrh osnovy ústavy

Ze strany poslanců byl předložen jen jediný vypracovaný návrh osnovy ústavy. Tento návrh byl podán v Národním shromáždění dne 20. března 1919 za stranu čs. národní socialistickou. Autorem tohoto návrhu byl dr. Václav Bouček. Návrh pojednával o moci zákonodárné, vládní a výkonné, o všeobecných právech občanů a o moci soudcovské.<sup>26</sup> Součástí tohoto návrhu měla být i část, pojednávající o právu národnostním. Od toho dr. Bouček nakonec upustil, neboť tato problematika měla být řešena samostatným zákonem.

#### *Moc zákonodárná*

Dle návrhu veškerou zákonodárnou moc měl vykonávat lid za účasti poslanecké sněmovny a jejího poradního sboru. Zákonodárny sbor měl být tvořen dvěma sněmovnami. První sněmovnou byla poslanecká sněmovna, druhou sněmovnu tvořil její poradní sbor.

---

<sup>25</sup> TOBOLKA, Z. *Jak vznikla ústava Československé republiky z roku 1920*. Praha 1946, s. 8.

<sup>26</sup> Tamtéž, s. 8.

Sněmovna se měla skládat z 250 poslanců, kteří měli být voleni podle všeobecného, rovného, přímého a tajného práva s poměrným zastoupením menšin.<sup>27</sup>

Aktivní volební právo dle návrhu náleželo každému svéprávnému občanu bez ohledu na pohlaví, který by byl alespoň tři roky státním československým občanem, starší 21. let a nebyl zbaven soudním rozhodnutím volebního práva. Pasivní právo měl každý, kdo měl aktivní volební právo a dosáhl 30. let. Sněmovní období mělo být čtyřleté. O platnosti voleb měl rozhodovat zvláštní volební soud.<sup>28</sup> Sněmovna se měla scházet alespoň dvakrát do roka v určité dny.<sup>29</sup>

Druhou sněmovnou měl být poradní sbor poslanecké sněmovny. Členství se nenabývalo volbou ani jmenováním, nýbrž na základě určité úřední funkce. Členy poradního sboru měli být prezidenti obou nejvyšších soudů, rektori a děkani vysokých škol, předsedové zemědělských rad, obchodních, živnostenských, dělnických, advokátních, lékařských, inženýrských, notářských komor v Praze a Brně, úrazových pojišťoven a nemocenských pokladen<sup>30</sup>.

Poradní sbor se měl scházet pravidelně 14 dní po poslanecké sněmovně. Jeho úkolem mělo být, aby v určité době buď projevil souhlas s osnovou poslanecké sněmovny, nebo jí dal radu, jak by se osnova měla změnit. Sněmovnu podle návrhu nešlo rozpustit.<sup>31</sup>

### ***Moc vládní a výkonná***

Vládní a výkonná moc se měla zřídit volbou sněmovny. Sněmovna hned po svém ustavení měla zvolit tzv. státní radu, která se skládala z předsedy a deseti státních radů. Předseda státní rady by zároveň zastával i funkci hlavy státu.

K jeho pravomocem dle návrhu náleželo zastupování státu navenek, byl nejvyšším velitelem vojska, přijímal vyslance, vyhlašoval do 10 dnů zákony, svolával státní radu. Podle usnesení poslanecké sněmovny vypovídal válku a uzavíral mír.

---

<sup>27</sup> Následující text vychází zejména z TOBOLKA, Z. *Jak vznikla ústava Československé republiky z roku 1920*. Praha 1946, s. 8 an.

<sup>28</sup> Zde dr. Bouček vycházel z anglického vzoru.

<sup>29</sup> V tomto případě si vzal za příklad americký vzor.

<sup>30</sup> V jejich případě s podmínkou, že měly přes 5000 členů.

<sup>31</sup> Podle amerického vzoru.



### ***Občanská práva***

Pokud se týče občanských práv, mělo být státní občanství pro celý stát jednotné. Občan cizího státu nemohl zároveň být československým občanem. Všem státním občanům se měla zajistit naprostá svoboda osobní, úplná rovnost před zákonem, právo na práci a zaopatření při nezpůsobilosti k ní. Mezi církví a státem se měla zavést rozluka. Nikdo neměl být nucen k příslušenství k některé církvi nebo vyznání. Státním občanům se garantovalo právo shromažďovací, spolčovací a tisková svoboda. Vědecké bádání mělo být volné, škola světská, bezplatná.

### ***Moc soudní***

Soudnictví se mělo vykonávat jménem Československé republiky. Podle návrhu se měly zrušit výjimečné soudy, mělo dojít k přesnému vymezení pravomocí porot. Soudci měli být při výkonu svého úřadu neodvislí, samostatní vázání jedině zákonem. V oboru práva vyjma obor trestního práva mohl soudce, pokud by nebylo přímého zákonného ustanovení, rozhodovat podle zvykového práva, a v nejkrajnějším případě podle volného uvážení v duchu spravedlnosti.

Podle návrhu by ústava československého státu měla charakter rigidní ústavy. Stát by se stal reprezentativní parlamentní demokracií, jednotný a centralizovaný.

## **1.2. Projednávání osnovy ústavy v ústavním výboru**

Otázka, kdo se má chopit iniciativy k vpracování ústavní osnovy byla předmětem napětí mezi vládou a poslaneckou sněmovnou. Nakonec tato otázka byla rozhodnuta kompromisem, který si vyžádal změny jednacího řádu sněmovny. Dle novely z 16. ledna 1920 bylo stanoveno, že „Vlastní návrhy projednává výbor, jsou-li podány nebo podporovány nadpoloviční většinou všech jeho členů; není třeba, aby se takové návrhy písemně podávaly a předem oznámily sněmovně a aby se předem rozdávaly tiskem mezi poslance; takových návrhů nepřikazuje výboru předseda Národního shromáždění“.<sup>32</sup>

Vláda tak neměla sněmovně písemně podávat žádnou osnovu ústavy, ani ji neměla sněmovně oznamovat, nýbrž ústavní výbor, jakožto orgán Národního shromáždění, měl vyjít

---

<sup>32</sup> Citováno z TOBOLKA, Z. *Jak vznikla ústava Československé republiky z roku 1920*. Praha 1946, s. 10.

s vlastním návrhem, náležitě podaným a podporovaným. K tomu, aby mohl nějaký návrh být předložen, bylo zapotřebí dohod mezi delegací ústavního výboru a delegací vlády.

Jak bylo již výše uvedeno, k přípravě vlastního textu ústavní listiny byl stanoven ústavní výbor. Tento výbor byl složený ze zástupců parlamentních politických klubů a odborníků na ústavní právo.

Ústavní výbor měl celkem 32 členů. Po celou dobu v něm pracovali A. Meissner, J. Malypetr, J. Brabec, V. Bouček, F. Weyr a F. Hnídek. Legislativní sekce ministerstva vnitra v čele s odborovým přednostou j. Hoetzlem předložila neoficiální cestou ústavnímu výboru podrobný návrh ústavy, na kterém pak bylo založeno jednání v subkomitétu ústavního výboru, zvoleného k vypracování ústavy. Tento zákonodárny odbor připravil také osnovu řady významných zákonů, jako byl župní zákon, později zákon o organizaci politické správy a tyto klíčové právní předpisy v podstatě nepříliš pozměněné variantě přijalo Národní shromáždění.<sup>33</sup> Členy subkomitétu byli dr. Bouček, dr. Stránský, dr. Hnídek, dr. Meissner, dr. Medvecký, dr. Novotný, spolupracovali dr. Hoetzel a dr. Weyr.<sup>34</sup>

V době, kdy byly započaty práce na textu ústavní listiny, se zásadním způsobem změnila vnitropolitická situace oproti předcházející době.

V roce 1919 se v českých zemích se uskutečnily obecní volby, ve kterých se stala vítězem sociální demokracie. Druhou nejsilnější stranu představovala strana agrární. V důsledku toho došlo k pádu Kramářovy vlády celonárodní koalice, která byla vystřídána vládou „rudo-zelené koalice“ pod vedením sociálního demokrata Vlastimila Tusara. Tuto koalici tvořili sociální demokraté, agrárníci a národní socialisté. Opozici představovali národní demokraté a lidová strana Jana Šrámka.

Slovenský poslanecký klub se v této době prakticky rozložil, neboť poslanci Slovenské ľudové strany v zájmu zachování postavení katolické strany začali úzce spolupracovat s lidovou stranou, a to bez ohledu na názory ostatních slovenských poslanců.

---

<sup>33</sup> PETRÁŠ, R. *Menšiny v meziválečném Československu*. Karolinum: Praha 2009, s. 174.

<sup>34</sup> BROKLOVÁ, E. *První československá ústava*. Praha 1999, s. 8.

Slovenská ľudová strana se tak etablovala do pozice opoziční strany, zatímco zbytek slovenského klubu tvořil součást vládní většiny.<sup>35</sup>

Tento aspekt se samozřejmě projevil i při jednáních ústavního výboru.

Dne 1. ledna 1920 předložil subkomitét svůj elaborát ústavnímu výboru, který jej prozkoumal v řadě jednání, která byla ukončena 14. února 1920. Poté ústavní výbor pověřil dr. Boučka, aby vypracoval zprávu ústavního výboru pro Národní shromáždění.<sup>36</sup>

Ústavní výbor předal návrh ústavy Revolučnímu národnímu shromáždění 27. února 1920 a tím odstartoval nejbouřlivější etapu v projednávání ústavy. Plénium jednalo nepřetržitě 36 hodin. V konečném důsledku byla ústavní listina schválena zhruba ve stejném znění a obsahu, v jakém byla vypracována a předložena.

### **1.3.Vládní návrh osnovy ústavy**

Definitivní podoba československé ústavy z roku 1920 byla předložena sněmovně jako vládní návrh Ústavní listina, vzhledem k vnitropolitické situaci a především postojům německých politických stran, nebyla předložena k veřejné diskusi a byla připravena zejména v jednáních ústavního výboru a jeho tříčlenné komisi, složené z Hoetzla, Švehly a Boučka. Prof. Hoetzl zde představoval odborníka a teoretika na ústavní právo, dr. Švehla hlavní politickou sílu, kterému se podařilo politickou obratností a mimořádným úsilím obhájit osnovu ústavní listiny, která poté prošla hlasováním ve sněmovně jednomyslně.<sup>37</sup>

Takovýto proces však již neplatil o dalších pěti významných zákonech, které svým způsobem vytvářely prostor pro realizaci ústavní listiny, a byly z tohoto důvodu přijaty současně s ústavou. Jednalo se o jazykový zákon, volební řád, zákon o složení a pravomoci senátu, o volebním soudu a župním zřízení. O těchto zákonech se ve sněmovně svedl velký boj, kde se uplatnily jak obavy z vyhrocení národnostní situace, tak i z decentralizace a

---

<sup>35</sup> RYCHLÍK, J. Problém slovenského jazyka a postavení Slovenska při přípravě ústavy 1919-1920. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011, s. 93.

<sup>36</sup> BROKLOVÁ, E. *První československá ústava*. Praha 1999, s. 8.

<sup>37</sup> MALÝ, K. Československá ústava z roku 1920 – otevření cesty k demokratické společnosti. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011, s. 12.

drobení státní struktury. Konečná podoba těchto zákonů byla výsledkem kompromisů všech politických stran zastoupených ve sněmovně.<sup>38</sup>

Vlastní návrh osnovy ústavy byl vypracován ze strany prof. Hoetzla na politickou objednávku agrárního ministra vnitra a pozdějšího předsedy vlády Antonína Švehly. Vypracovaný návrh ústavy prof. Hoetzlem vytvářel dvoukomorový zákonodárny sbor, který se sestával ze sněmovny poslanců a sněmovny senátorů. Senát měl být částečně volen a částečně jmenován prezidentem.

V případě pravomocí prezidenta republiky se tento návrh přikláněl ke koncepci silného prezidentského úřadu.<sup>39</sup> Institut prezidenta republiky a jeho poměr k ostatním vrcholným státním orgánům v rámci tripartice dělby státní moci měli mimořádný význam pro konstrukci ústavní listiny z roku 1920. Tvůrci ústavy se řídili teorií brzd a protiváh: „Tedy musí právě v demokratickém státě být znemožněno, aby kterákoli moc ve státě nemohla se stát tak nadvládnou, že by ohrožovala stát... A má-li náš stát bezpečně fungovati, je potřebné, aby také u nás tato brzdy a protiváhy v naší ústavní listině se uplatnily...“.<sup>40</sup>

Vedle prof. Hoetzla se na přípravě ústavy podílel Alfréd Meisner, profesor ústavního práva František Weyr a dr. Hnídek. Hoetzlova osnova byla vzata za základ, avšak během jednotlivých jednání doznala poměrně velkých změn, které plynuly z různorodých politických názorů a zájmů členů výboru.<sup>41</sup>

Osnova ústavní listiny byla před projednáváním jednotlivých paragrafů projednávána nejdříve v užším subkomitétu (jak bylo již výše naznačeno), který teoreticky byl šestičlenný – dr. Bouček, dr. Hnídek, dr. Medvecký, dr. Meisner, dr. Novotný a dr. Stránský -, avšak s nimi úzce spolupracoval prof. Hoetzel a prof. Weyr, takže v praxi tento užší subkomitét tvořilo

---

<sup>38</sup> MALÝ, K. Československá ústava z roku 1920 – otevření cesty k demokratické společnosti. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011, s. 12-13.

<sup>39</sup> Srv. PĚCHOTA, V. *Československé ústavní dějiny*. Právník 1991, roč. 130, č. 4, s. 275.

<sup>40</sup> Referát zpravodaje ústavního výboru dr. Boučka v plenární schůzi Národního shromáždění dne 27. února 1920. Viz. GROSPÍČ, J., MATULA, M. *K demokratické tradici československého konstitucionalismu*. Právník 1991, roč. 130, č. 7-8, s. 615.

<sup>41</sup> Srv. BROKLOVÁ, E. *První československá ústava*. Praha 1999, s. 8-9; RYCHLÍK, J. Problém slovenského jazyka a postavení Slovenska při přípravě ústavy 1919-1920. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011, s. 93.

vlastně osm osob.<sup>42</sup> Za slovenský klub byl členem v subkomitétu dr. Karol Medvecký, někdejší tajemník Slovenské národní strany.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> BROKLOVÁ, E. *První československá ústava*. Praha 1999, s. 8.

<sup>43</sup> RYCHLÍK, J. Problém slovenského jazyka a postavení Slovenska při přípravě ústavy 1919-1920. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011, s. 93.

## **2. K vybraným ustanovením ústavní listiny z roku 1920**

### **2.1. Hlava I. Všeobecná ustanovení**

Hlava první, pod názvem všeobecná ustanovení, vymezovala základní principy formy státu a jeho režimu. Základem byla politicko-právní zásada o svrchovanosti lidu, kterého ústavní listina označila za jediný zdroj veškeré státní moci.

Jako forma státu byla stanovena demokratická republika v čele s prezidentem voleným na dobu sedmi let. Území republiky tvořil jednotný celek, změna hranic mohla být učiněna pouze na základě ústavního zákona.

Součástí tohoto nedělitelného státního celku se stalo i samosprávné území Podkarpatské Rusi, dobrovolně připojené na základě mezinárodní smlouvy, a která měla obdržet širokou autonomii. Státní občanství bylo v Československé republice jediné a jednotné. Hlavním městem byla určena Praha.

Ústava vycházela z teorie o jednotném československém národě a jednom československém jazyce. Z toho se odvíjelo i státoprávní uspořádání. Československo se stalo státem unitárním a nikoli federativním. Rozdílné chápání české a slovenské reprezentace bylo představováno centralizací na straně české a úsilím o autonomii Slovenska na straně slovenské. Autonomie Podkarpatské Rusi ústavou garantovaná nebyla reálně naplněna a o možné autonomii německé, popř. maďarské menšiny se vůbec neuvažovalo.<sup>44</sup>

Závěrečná ustanovení upravují státní znak, vlajku a barvy republiky. Barvami republiky byla bílá, červená a modrá. Úprava státních symbolů byla upravena, jak stanovila ústava zvláštním zákonem ze dne 30. března 1920.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> GERLOCH, A. *Nad variantami nového státoprávního uspořádání československého státu*. Právník 1991, roč. 130, č. 6, s. 503; PĚCHOTA, V. *Československé ústavní dějiny*. Právník 1991, roč. 130, č. 4, s. 275.

<sup>45</sup> Zákon č. 252/ 1920 Sb. z. a n., kterým se vydávají ustanovení o státní vlajce, státních znacích a státní pečeti.

Státní vlajka se skládala ze spodního pole červeného a vrchního bílého, mezi něž byl vsunut modrý klín od žerdi do středu vlajky. Prezident republiky měl svou standartu bílou s okrajem skládajícím se z plamének střídavě bílých, červených i modrých. Uprostřed bílého pole byl vetkán velký státní znak.

Znaky Československé republiky byly malý, střední a velký. Na malém znaku byl český lev a na štítě tzv. srdečním slovenský, na středním český znak (na předním štítě), slovenský, Podkarpatské Rusi, moravský a slezský (na zadním štítě). Na velikém byl na předním štítě znak český, na zadním slovenský znak, Podkarpatské Rusi, moravský, slezský, Těšínska, Opavska a Ratibořska. Pod štítem se vinula stuha, na níž stálo heslo krále Jiřího z Poděbrad: „Pravda vítězí“.

Státní pečeť byla malá a velká. Na malé byl vyobrazen malý, na velké velký státní znak. Nápis zněl: „Republika Československá“.

### 2.1.1. Zdroje veškeré státní moci

#### § 1

*„(1) Lid je jediný zdroj veškeré státní moci v republice Československé.  
(2) Ústavní listina určuje, kterými orgány svrchovaný lid si dává zákony, uvádí je ve skutek a nalézá právo. Ona také vytyčuje meze, jichž tyto orgány nesmějí překročiti, aby se nedotkly ústavně zaručených svobod občanských.“*

Ústavní listina vycházela z principu, že lid, tj. všichni státní příslušníci, pokud nejsou po právu vyloučeni z účasti na státní moci, je jediným zdrojem státní moci ve státě.

Ještě dne 28. února 1920 lidová strana ústy svého vůdce dr. Šrámka navrhovala u této zásady v plénu Národního shromáždění výklad podle anglické ústavy, že původcem veškeré spravedlivé moci po Bohu jest v republice lid, což se ale neujalo.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> TOBOLKA, Z. *Jak vznikla ústava Československé republiky z roku 1920*. Praha 1946, s. 13.

Z důvodové zprávy se dozvídáme, že ustanovení § 1 „chce býti slavnostním prohlášením zásady v první řadě politické, že v republice demokratické veškerá moc ve státě, pochází z lidu“<sup>47</sup>. Tímto ustanovením byla vyslovena reprezentativní, neboli zastupitelská povaha státního zřízení. Státní moc nevykonává lid bezprostředně ale prostřednictvím svých orgánů.

Jedinou výjimkou představovalo ustanovení § 46, zakotvující referendum, kdy lid vykonával přímo zákonodárnou moc. Avšak zde byl lid limitován v tom, že jeho hlasování nebylo přípustné o vládních návrzích zákonů, kterými měla být měněna nebo doplněna ústavní listina a její součásti.

### 2.1.2. Charakteristika státu

#### § 2

*„Stát československý jest demokratická republika, jejíž hlavou je volený president.“*

Ústavní listina zde charakterizuje typ československého státu jako republiky, na rozdíl od monarchie. Republiku charakterizuje jako demokratickou, na rozdíl od aristokratické nebo oligarchické. V jejímž čele stojí prezident, na rozdíl od republiky, v jejímž čele stojí orgán kolegiální.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> V republikánských ústavách takovýto podobný úvod bývá obvyklý. Avšak např. ho nezná ústava francouzská z roku 1875. KLOUBEK, V. *Ústavní zákony republiky Československé*. Praha 1926, sv. II., s. 67.

<sup>48</sup> WEYR, F., NEUBAUER, Z. *Ústavní listina Československé republiky*. Praha 1931, s. 15.



### 2.1.3. Otázka jednotnosti a nedílnosti státního území

#### § 3

*„(1) Území Československé republiky tvoří jednotný a nedílný celek, jehož hranice mohou být měněny jen ústavním zákonem (čl. 1. uvoz. zák.)....“*

Záměr jednotnosti a nedílnosti státního území určený v § 3 odpovídal názoru zákonodárců, kteří byli přesvědčeni o tom, že „povinnost k naší státní samostatnosti nás kategoricky nutí trvat na tom, že naše republika může být jen státem jediným, nedílným“.<sup>49</sup>

Avšak ze strany ústavních teoretiků byla dokonce původně, i když krátce zvažována myšlenka federalizace státního území. Ta byla však odmítnuta s odkazy na neexistující historické tradice takového státoprávního uspořádání, nedostatečnou velikost státního území a konečně též nezájmem dále členit jednotu národa.

„Když jsme si utvořili svůj vlastní stát, přirozeně záleželo nám na tom, aby zmizelo všechno, co by mohlo dále ještě dělit naši jednotnost národní. Pánové, pro federalismus není u nás nejmenšího podkladu v historii poslední doby. Dicey praví, že pro federalismus jest dán tenkrát předpoklad, když jsou zde národové, kteří chtějí spojení, ale nechtějí jednotě. A takového něco u nás nebylo. Moravský Slovák Masaryk pracoval pro jednotu naši, legionáři z Čech, Moravy a Slovenska krváceli pro jednotu a ohromná většina národa československého chce jednotě. Proto není pražádného podnětu, sebemenšího podkladu pro to, aby nějaký federalistický útvar třeba v začátcích a v zárodcích byt tvořen.“<sup>50</sup>

V tomto kontextu je třeba též upozornit, jak vznikly hranice tohoto jednotného a nedílného státního území. Hranice československého státu byly stanoveny na základě těchto právních norem:<sup>51</sup>

<sup>49</sup> HOETZEL, J. *Ústavní listina Československé republiky*. Sborník věd právních a státních XX, Praha 1920, s. 1-25.

<sup>50</sup> Z těsnopisecké zprávy o 125. schůzi Národního shromáždění československého v Praze v pátek dne 27. února 1920. Národní shromáždění československé 1918-1920.

<sup>51</sup> WEYR, F., NEUBAUER, Z. *Ústavní listina Československé republiky*. Praha 1931, s. 16-17.

Hranice s Německem na základě mírové smlouvy Versailleské uveřejněné pod č. 217/1921 Sb. z. a n., čl. 27 bod 6, čl. 82 a 83.

Hranice s Rakouskem na základě mírové smlouvy Sain-Germainské uveřejněná pod č. 507/1921 Sb. z. a n., čl. 27 bod 6, a na základě úmluvy z 10. března 1921 uveřejněné pod č. 288/1922 Sb. z. a n.

Hranice s Maďarskem na základě mírové smlouvy Trianonské uveřejněné pod č. 102/1922 Sb. z. a n., čl. 27 č. 4, a na základě usnesení Nejvyšší Rady spojenců z 12. 6. 1919 a 23. 4. 1923 a dohod vlád z 9. 2. 1924.

Hranice s Polskem na základě mírové smlouvy Versailleské uveřejněné pod č. 217/1921 Sb. z. a n. čl. 88, a na základě usnesení velvyslanecké konference o Těšínsku z 28. července 1920 (vládní vyhláška č. 20/1925) a na základě smlouvy Sèvreské o hranicích z 10. srpna 1929 a na základě Rady Společnosti Národů z 12. Března 1924 o Javořině.

#### **2.1.4. Podkarpatská Rus**

### **§ 3**

*„(2) Nedílnou součástí tohoto celku jest a to na základě dobrovolného připojení podle smlouvy mezi hlavními a přidruženými mocnostmi a Československou republikou v Saint Germain-en-Laye ze dne 10. září 1919 samosprávné území Podkarpatské Rusi, které bude vypraveno nejširší autonomií, slučitelnou s jednotností republiky Československé.“*

Ústavní listina v § 3 prohlašuje jednotnost a nedílnost veškerého území Československé republiky. V ustanovení odst. 2 § 3 je reprodukován mezinárodní závazek Československé republiky, který je obsažen v čl. 10 – 13 smlouvy Saint-Germainské uveřejněné pod č. 508/1921 Sb. z. a n.

Dle úvodu smlouvy byl státoprávní poměr následovný: „...národové Čech, Moravy a části Slezska, jakož i národ Slovenska z vlastní vůle rozhodly se spojití a že se skutečně spojily trvalým spolkem za tím účelem, aby vytvořili jednotný, svrchovaný a samostatný stát

s názvem Československá republika; že se národ jihokarpatských Rusínů připojil k tomuto spolku...“<sup>52</sup>

Z důvodové zprávy k vládnímu návrhu ústavní listiny se též dozvídáme, že v § 3 se zdůrazňuje, že úprava autonomie Podkarpatské Rusi, která byla uložena jako mezinárodní závazek, se z hlediska vnitrostátního jeví jako akt svrchovanosti našeho státu, a že právně je řečená autonomie odvozena ze státní moci naší republiky.<sup>53</sup>

Československo se mezinárodní smlouvou zavázalo, že území Podkarpatské Rusi zřídí jako samosprávnou jednotku.<sup>54</sup> Ustanovení v této smlouvě spolu s chaotickými poměry v oblasti však vyvolávala značné nejasnosti, které se projeví i v župním zákoně, v němž nebylo dostatečně vyjasněno, zda se vůbec na Podkarpatskou Rus vztahuje.<sup>55</sup>

Podkarpatská Rus představovala velmi zaostalou oblast, která se diametrálně lišila od českých zemí, se kterou se při vytváření ČSR původně nepočítalo. V počátečním období Československé republiky pražská vláda neprováděla na Podkarpatské Rusi žádnou koncepční politiku, neboť o této lokalitě věděla velmi málo, spíše nic.<sup>56</sup>

Ustanovení smlouvy, která se týkala autonomie Podkarpatské Rusi, nebyla provedena s výjimkou zahájení kulturní a částečné ekonomické pomoci. Předpokládalo se, že před provedením autonomie budou muset Rusíni žít několik let pod českým poručenstvím. Československá politika byla v této oblasti podobně jako v jiných menšinových otázkách ovlivněna vnějšími i vnitřními faktory.<sup>57</sup>

### § 3

*(4) Sněm Podkarpatské Rusi je příslušný usnášeti se o zákonech ve věcech jazykových, vyučovacích, náboženských, místní správy, jakož i v jiných věcech, které by naň přenesly zákony Československé republiky. Zákony*

---

<sup>52</sup> Mírová smlouva č. 508/1921 Sb. z. a n. Citovaný text převzat z KLOUBEK, V. *Ústavní zákony republiky Československé*. Praha 1926, sv. II., s. 9.

<sup>53</sup> Tamtéž, s. 105.

<sup>54</sup> Čl. 10 mezinárodní smlouvy č. 508/1921 Sb. z. a n.

<sup>55</sup> PETRÁŠ, R. *Menšiny v meziválečném Československu*. Karolinum: Praha 2009, s. 177.

<sup>56</sup> MAGOCSI, P.R. *Utváření národní identity: Podkarpatská Rus (1848-1948) II*. *Střední Evropa* 15, 1999, č. 92/93, s. 117.

<sup>57</sup> PETRÁŠ, R. *Menšiny v meziválečném Československu*. Karolinum: Praha 2009, s. 177.

*usnesené sněmem Podkarpatské Rusi, projeví-li president republiky s nimi souhlas svým podpisem, vyhlášují se ve zvláštní sbírce a podepisuje je také guvernér.*

Pokud by došlo k překročení kompetencí mezi Národním shromážděním a sněmem Podkarpatské Rusi, bylo by vnímáno jako porušení čl. I. uvozovacího zákona a podléhalo by z tohoto důvodu přezkoumání ústavním soudem.<sup>58</sup> Vůči zákonům, na kterých se usnesl sněm Podkarpatské Rusi, měl prezident republiky tzv. právo sankce (bez jeho souhlasu nemohl být zákon vyhlášen), nikoliv pouze právo suspenzivního veta, které měl vůči zákonům Národního shromáždění.<sup>59</sup>

### § 3

*(6) V čele Podkarpatské Rusi je guvernér jmenovaný presidentem Československé republiky k návrhu vlády a odpovědný také sněmu Podkarpatské Rusi.*

Na základě tohoto odstavce bylo pro správu Podkarpatské Rusi vydáno vládní nařízení č. 356/1920 Sb. z. a n.<sup>60</sup>, které nahradilo dosavadní generální statut. Podle tohoto nařízení stál v čele Podkarpatské Rusi prozatímní guvernér, jmenovaný prezidentem.<sup>61</sup>

Do působnosti guvernéra Podkarpatské Rusi příslušelo zejména zastupování Podkarpatské Rusi při jednání s vládou, řízení zasedání guberniální vlády, podepisování nařízení a výnosů normativní povahy, vydávané civilní správou pro celé území Podkarpatské Rusi. Měl právo si vyžádat ústní nebo písemné zprávy od viceguvernéra a jeho prostřednictvím i od jednotlivých referentů civilní zprávy ve všech věcech, které se týkaly Podkarpatské Rusi.<sup>62</sup>

<sup>58</sup> K tomu srv. čl. I. uvozovacího zákona a § 7 zákona o ústavním soudě č. 162/1920 Sb. z. a n.

<sup>59</sup> WEYR, F., NEUBAUER, Z. *Ústavní listina Československé republiky*. Praha 1931, s. 18 a 34.

<sup>60</sup> Nařízení vlády republiky Československé o změně generálního statutu Podkarpatské Rusi č. 356/1920 Sb. z. a n. ze dne 26. dubna 1920.

<sup>61</sup> Srv. § 1 Nařízení vlády republiky Československé o změně generálního statutu Podkarpatské Rusi č. 356/1920 Sb. z. a n. ze dne 26. dubna 1920.

<sup>62</sup> K tomu podrobněji srv. § 2 a jeho příslušné odstavce Nařízení vlády republiky Československé o změně generálního statutu Podkarpatské Rusi č. 356/1920 Sb. z. a n. ze dne 26. dubna 1920.

Zástupcem guvernéra byl viceguvernér, který byl rovněž jmenován prezidentem republiky. Guvernér podle § 3 vládního nařízení č. 356/1920 Sb. z. a n. byl bezprostředním představeným všech referentů přidělených civilní správě Podkarpatské Rusi a úřadů a ústavů přidělených a podřízených civilní správě. Zároveň zprostředkovával styk mezi těmito úřady a vládou. Všechny úřední akty guvernéra kontrasignoval.

Vládní nařízení upravovalo i ustanovení a kompetenci guberniální rady, která však nebyla zřízena.<sup>63</sup> Měla se skládat z guvernéra jakožto předsedy viceguvernéra jakožto místopředsedy, z 10 členů volených a ze čtyř členů jmenovaných československou vládou.<sup>64</sup> Členy rady volili starostové ze všech volebních okresů.<sup>65</sup> Guberniální rada měla jednat o všech záležitostech, které se týkaly Podkarpatské Rusi, a které jí předkládali k vyjádření vláda, guvernér i viceguvernér. Tato rada byla v podstatě koncipována jako poradní orgán guvernéra podkarpatské Rusi.<sup>66</sup>

Pokud se týká Podkarpatské Rusi byl dále vydán zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., kterým byla zavedena nová organizace správy. Podkarpatská Rus se tak stala jednou ze zemí Československé republiky a místo sněmů či rady zde působilo zemské zastupitelstvo v čele se zemským prezidentem.

Zákonem č. 175/1937 Sb. z. a n. došlo na Podkarpatské Rusi k podrobnější úpravě pravomocí některých úřadů. V případě guberniální rady se i podle tohoto právního předpisu se mělo jednat pouze o dočasný a poradní orgán, který měl působit, než bude zřízen zemský sněm. Členy se měli stát členové zemského výboru a dalších devět členů mělo být voleno zemským zastupitelstvem i z osob, které nebyli jeho členy. Ani na základě tohoto právního předpisu nezačala guberniální rada působit. Stále více se ozývaly hlasy, které volaly po samosprávě a dokonce autonomii této nejvýchodnější části našeho státu.<sup>67</sup>

### § 3

---

<sup>63</sup> MALÝ, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4. Vydání. Praha: Leges, 2010, s. 330.

<sup>64</sup> Srv. § 4 vládního nařízení č. 356/1920 Sb. z. a n.

<sup>65</sup> K tomu podrobně § 5 vládního nařízení č. 356/1920 Sb. z. a n.

<sup>66</sup> MALÝ, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4. Vydání. Praha: Leges, 2010, s. 331.

<sup>67</sup> Tamtéž, s. 331.

*(8) Podrobnosti, zvláště o právu voliti a o volitelnosti do sněmu, upravují zvláštní ustanovení.*

Na základě tohoto odstavce bylo pro správu Podkarpatské Rusi vydáno již zmíněné vládní nařízení č. 356/1920 Sb. z. a n. Ve smyslu odst. 8 § 3 je nutné pokládat pokud se týká Podkarpatské Rusi, ovšem za provizorní, i zákon č. 125/1927 Sb. z. a n.

### **2.1.5. Řešení státního občanství**

#### **§ 4**

*„(1) Státní občanství v Československé republice je jediné a jednotné.*

*(2) Podmínky nabývání, účinků a zániku státního občanství Československé republiky určuje zákon.*

*(3) Příslušník cizího státu nemůže býti zároveň příslušníkem Československé republiky.“*

Ustanovení § 4 zakotvilo jediné a jednotné státní občanství. To představovalo, že v Československé republice nebylo možné státní občanství jednotlivých částí republiky, tedy zejména ne Podkarpatské Rusy. Cizí státní příslušník nemohl být zároveň příslušníkem Československé republiky.

Ústavní listina ovšem nemohla zabránit případům vzniku<sup>68</sup> dvojího<sup>69</sup> státního občanství, které existovalo nerušeně vedle sebe i podle československého právního řádu, ani tyto případy neřešila. Ústava např. ani nestanovila, že se má přihlížet zejména k československému občanství a druhé pokládat za neexistující či opačně. Ústavní princip nebyl proveden ani v navazujícím ústavním zákoně o státním občanství (viz níže).<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> Buď podle mírových smluv, nebo předpisů některých zemí.

<sup>69</sup> Eventuálně vícenásobného.

<sup>70</sup> KINDL, V. Československé státní občanství 1918-1938. In: Karel Malý, Ladislav Soukup (eds.). *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě*. Karolinum: Praha, 2010, s. 408.

V komentáři k ústavnímu ustanovení ze strany prof. Z. Pešky bylo poznamenáno, že „otázka by mohla být řešena i obyčejným zákonem podle vhodnosti různě“.<sup>71</sup>

Konečně Ústava stanovila podmínky nabývání a pozbývání státního občanství měly být stanoveny na základě zákona č. 236/1920 Sb. z. a n.

Dne 9. dubna 1920 byl přijat ústavní zákon č. 236/1920 Sb. z. a n., kterými se měnily a doplňovaly dosavadní ustanovení o nabývání a pozbývání státního občanství a práva domovského v Československé republice. Tento předpis jednak z větší části zachoval právní úpravu, platnou na území nynější České republiky před vznikem samostatného Československa, a jednak reagoval na závazky z mezinárodních smluv, které byly uzavírány po 1. světové válce. Kromě toho, ustanovení § 19 tohoto zákona umožňovalo uzavírat mezinárodní smlouvy, upravující otázky státního občanství.

Podle tohoto ustanovení<sup>72</sup> byla vláda zmocněna, aby samostatně dohodou s vládami ostatních států vyřešila otázku státní příslušnosti bývalých příslušníků států Rakouského, Uherského a Německého. To bylo také realizováno a byly uzavřeny následující smlouvy:<sup>73</sup> Smlouva s Rakouskou republikou o státním občanství a ochraně menšin č. 107/1921 Sb. z. a n. podepsaná 7. června 1920. Smlouva s říší Německou o státním občanství č. 308/1922 Sb. z. a n. podepsaná dne 29. června 1920. Smlouva<sup>74</sup> s Polskou republikou č. 56/1926 Sb. z. a n. podepsaná 29. listopadu 1920.

Do těchto mezinárodních smluv bylo pojato ustanovení, že Československá republika a druhá smluvní strana nebudou přijímat za státní občany osoby, které druhá smluvní strana nepropustí ze svého svazku. Zde je třeba se zmínit, že Německo toto ustanovení smlouvy (čl.

<sup>71</sup> PEŠKA, Z. (ed.). *Československá ústava a zákony s ní související*. Praha 1935, Díl I., s. 172.

<sup>72</sup> „Vláda se zmocňuje, aby ku provedení tohoto zákona dohodla se o podrobnostech s vládami států, jichž se týče.“ § 19 zákona č. 236/1920 Sb. z. a n.

<sup>73</sup> Text níže srv. KLOUBEK, V. *Ústavní zákony republiky Československé*. Praha 1926, sv. II., s. 400; WEYR, F., NEUBAUER, Z. *Ústavní listina Československé republiky*. Praha 1931, s. 18.

<sup>74</sup> Tato smlouva nebyla však ratifikována. Části této neúčinné smlouvy byly pojaty do dohody československo-polské delegace pro Těšínsko, Oravu a Spiš ze dne 7. a 16. července 1922, která nebyla ve sbírce publikována a na jejím podkladě bylo pak Rozhodnutí konference velvyslanců a zmíněné smlouvy prováděno. Opakovaně pak byla některá ustanovení těchto dokumentů vložena do smlouvy mezi Československem a Polskem o právních a finančních otázkách, uzavřené 23. 4. 1925 (č. 56/1926 Sb. z. a n.) se zpětnou účinností. Tato smlouva byla rovněž dohodou podle § 19 ústavního zákona č. 236/1920 Sb. z. a n. Viz KINDL, V. *Československé státní občanství 1918-1938*. In: Karel Malý, Ladislav Soukup (eds.). *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě*. Karolinum: Praha, 2010, s. 411-412.

13) v roce 1936 vypovědělo. Důvodem byla ta jeho pasáž, která ukládala povinnost propuštění ze státního svazku, když osoba přeložila bydliště do druhého státu.

Motivem dle V. Kindla byla nepochybně „snaha ztížit situaci politické emigraci do ČSR znemožnit nebo alespoň zkomplikovat přístup německých státních příslušníků k československému státnímu občanství“.<sup>75</sup>

Nabytí účinnosti zákona č. 236/1920 Sb. z. a n. , pokud šlo o poměr ke státům utvořených z bývalé říše Rakousko-Uherské, bylo však podmíněno dnem kdy vstoupila v platnost mírová smlouva, uzavřená s Rakouskem dne 10. září 1919 v St. Germain –en-Laye, a pokud šlo o poměr k říši Německé, dnem, kdy vstoupila v platnost mírová smlouva, uzavřená s říší Německou ve Versailles dne 28. června 1919<sup>76, 77</sup>.

Legislatura a později i soudy hleděly na příslušná ustanovení těchto smluv jen jako na směrnice pro budoucí úpravu státního občanství a nikoliv jako na normy, které by bezprostředně zakládaly individuální právní nároky. Proto ze strany Československa nebylo převzato znění těchto dohod doslovně a materii podalo v samostatném znění, které ne vždy vystihovalo obsah příslušných smluvních ustanovení. I tak se leckde proměňovala dosavadní konstrukce používaná praxí při určování těch, kteří se dne 28. října stali (nestali) československými občany.<sup>78</sup>

Níže předkládáme odchylky, které byly akceptovány:<sup>79</sup>

1. Mírové smlouvy s Rakouskem (St. Germainská) a Maďarskem (Trianonská) přikazují zúčastněným státům státní občany, tedy i Československu, dnem 16.

---

<sup>75</sup> KINDL, V. Československé státní občanství 1918-1938. In: Karel Malý, Ladislav Soukup (eds.). *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě*. Karolinum: Praha, 2010, s. 408.

<sup>76</sup> Tato smlouva byla vyhlášena ve Sbírce zákonů a nařízení dne 22. června 1921, pod č. 217 Sb. z. a n., s podotknutím, že byla na základě usnesení Národního shromáždění ze dne 7. listopadu 1919 schválena ratifikační listinou ze dne 10. listopadu 1919, která byla prezidentem Československé republiky a ministrem zahraničních věcí uložena v Paříži. Téhož dne byl v Paříži sepsán protokol o uložení ratifikačních listin, čímž smlouva nabyla mezinárodní působnosti. Srv. KLOUBEK, V. *Ústavní zákony republiky Československé*. Praha 1926, sv. II., s. 400; WEYR, F., NEUBAUER, Z. *Ústavní listina Československé republiky*. Praha 1931, s. 23.

<sup>77</sup> Srv. § 20 zákona č. 236/1920 Sb. z. a n.

<sup>78</sup> KINDL, V. Československé státní občanství 1918-1938. In: Karel Malý, Ladislav Soukup (eds.). *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě*. Karolinum: Praha, 2010, s. 409.

<sup>79</sup> Vymezení odchylek in ŽLÁBEK, J., VERNER, V. (eds.). *Státní občanství a domovské právo v republice Československé*. Praha 1923, s. 1-2.



července 1920. Ti, kteří se tímto dnem stávají československými občany, tímtéž dnem pozbývají dosavadní občanství rakouské (předlitavské), respektive uherské. Účinky vyplývající ze státní samostatnosti se tak spojují teprve s dnem platnosti mírových smluv. Do tohoto data existuje tedy občanství bývalých států, i když tyto státy již neexistují. Tehdejší československá právnícká literatura to hodnotila jako „nesrovnalost“ mezi faktickým zřízením samostatných států a právním stavem zavedeným mírovými smlouvami. Uváděla, že důsledky tohoto nesouladu se dají těžko zhojit.

2. Mírové smlouvy opouští výlučný a přitom přirozený základ pro určení státní příslušnosti, protože považují za československé státní občany i osoby, které v den 28. 10. 1918, respektive 16. 7. 1920, domovské právo na území Československa neměly. I to je podle názoru tehdejší literatury zdrojem nesrovnalostí.
3. Poskytuje se právo opce osobám, které proti stanoveným pravidlům si mohou státní občanství určit vlastním rozhodnutím.
4. V důsledku připojení území dosud tvořícího součást Německé říše k Československu, protože německý právní řád neznal institut domovského práva, bylo nutno vzít za základ určení státního občanství místo pravidelného pobytu. Československými občany se tak stali ti němečtí příslušníci, kteří v den nabytí platnosti Versaillské smlouvy s Německem, tj. 10. 1. 1920, měli na území odstoupeném Československu řádné bydliště.

Jak bylo výše nastíněno i soudy k této problematice zaujaly svůj postoj, který se projevil v jejich rozhodnutích. Např. nález č. 8595/24 Nejvyššího správního soudu zněl následovně: „Pro posouzení otázky, bylo-li nabyto československé státní občanství podle § 1 bod 1 ústavního zákona z 9. dubna 1920, č. 236 Sb. z. a n., je nerozhodno, že Rakouská republika prohlásila před počátkem působnosti mírové smlouvy, tj. před 16. červencem 1920 území, na němž se domovská obec nalézala, za část svého státního území a pokládala osoby, mající domovské právo na tomto území, za své státní příslušníky“.<sup>80</sup>

Již v odůvodnění předkládaného návrhu zákona 236/1920 Sb. z. a n. vyjádřila vláda přesvědčení, že „...v dohledné době bude nutno provést celkovou úpravu otázek státního občanství práva domovského pro celou oblast naší republiky“. Vláda při vědomí, že sám

---

<sup>80</sup> Nález Nejvyššího správního soudu č. 8595/24 ze dne 17. Května 1924. Viz KLOUBEK, V. *Ústavní zákony republiky Československé*. Praha 1926, sv. II., s. 390-391.

tento zákon způsobí na přechodnou dobu tolik změn v agendě příslušných úřadů, že by další změny tuto již tak obtížnou situaci ještě zkomplikovaly a na víc že „...stát náš, jakožto jeden ze států malých musí vyčkati, až ... veliké spřátelené státy poměry státního občanství znovu upraví...“. Lze říci, že vláda počítala s tím, že po jisté době dojde k nějaké další mezinárodněprávní regulaci problematiky státního občanství.<sup>81</sup>

Ze strany vlády bylo akcentováno zejména to, že ve prospěch ČSR obsahují smlouvy výjimky, které jim umožňují nepřijmout každého za státního občana, tj. Československo má možnost si vybírat, zatímco Rakousko a Německo nemohou. Za politicky důležité považovala vláda možnost individuálního přezkoumání všech státních občanství, resp. domovského práva, nabytých po 1. 1. 1910. Podle V. Kindla zřejmě proto první zásada smlouvy St. Germainské s Rakouskem (čl. 70) a Trianonské s Maďarskem (čl. 61), že státními občany nástupnických států jsou osoby, které mají na území dotčeného státu domovské právo, nebyla v ústavním zákoně vůbec provedena a jako základ k určení československé příslušnosti byla vzata odchylka od uvedené zásady obsažená v čl. 76 a 62 citovaných smluv, a to i za cenu toho, což už v tom okamžiku muselo být zřejmé, že se projeví problémy plynoucí z rozdílné úpravy domovského práva v historických zemích a v oblasti kdysi práva uherského.<sup>82</sup>

Otázka státního občanství byla velice důležitá i pro ochranu menšin. Velký význam této otázky dávaly i vítězné velmoci, což se projevilo podrobnou úpravou v menšinové smlouvě. Ze strany mocností se projevovala snaha, aby Československá republika nemohla odmítnout občanství příslušníkům menšin, neboť zejména politická práva samozřejmě náležela pouze státním občanům. Pro postavení menšin byla také důležitá jejich ochrana – zejména ochrana národů i příslušnosti k nim ((k tomu blíže v kap. 2. 5.).

V letech 1937 až 1938 připravila vláda osnovu zákona, který by problematiku státního občanství nově celostátně upravil. Projednávání tohoto návrhu nebylo již na půdě parlamentu dokončeno. Změněná politická a územní situace založená mnichovskou dohodou zahájila proces hluboký proces v konstrukci státního občanství.

---

<sup>81</sup> KINDL, V. Československé státní občanství 1918-1938. In: Karel Malý, Ladislav Soukup (eds.). *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě*. Karolinum: Praha, 2010, s. 423.

<sup>82</sup> Tamtéž, s. 409-410.

## 2.2. Hlava II. Moc zákonodárná. Složení a působnost Národního shromáždění a jeho obou sněmoven

Ustanovení hlavy II. pojednávalo o moci zákonodárné. Tato hlava zakotvila složení a působnost obou sněmoven Národního shromáždění. Jejich místem bylo hlavní město Praha až na určité výjimky (dále viz v textu). Poslanecká sněmovna měla širší pravomoci než horní komora, pouze ona mohla vyslovit nedůvěru nebo důvěru vládě a v zákonodárství měla poslední slovo. Senát byl vytvořen jako instituce odborná, kontrolující, zbavená přímého politického vlivu. Další orgán tzv. stálý výbor zabezpečoval kontinuitu zákonodárského sboru i stálou kontrolu vlády. Vedle zákonodárné funkce patřila parlamentu i funkce kontrolní, ta se vedle interpelací projevila zřízením úsporné a kontrolní komise.

Ústava upravovala základní vztahy obou komor při jejich účasti na legislativním procesu. Přesto bylo patrné, jak bylo výše naznačeno, že „navrch“ má poslanecká sněmovna: *„Usnesení poslanecké sněmovny stane se zákonem přes odchylné usnesení senátu, když se sněmovna poslanecká usnese nadpoloviční většinou všech svých členů na tom, že setrvává na svém původním usnesení. Zamítl-li však senát tříčtvrtinovou většinou svých členů osnovu v poslanecké sněmovně přijatou, stane se osnova zákonem, setrvá-li poslanecká sněmovna na svém usnesení třípětinovou většinou všech svých členů. Návrhy senátu dodávají se poslanecké sněmovně. Zamítne-li je a setrvá-li senát na svém původním usnesení nadpoloviční většinou všech svých členů, dodá své usnesení znovu poslanecké sněmovně. Zamítne-li poslanecká sněmovna usnesení senátu nadpoloviční většinou všech svých členů po druhé, nestane se usnesení senátu zákonem.“*<sup>83</sup>

Ústava však předpokládala, že o určitých zákonech, zejména ústavních, musela panovat všeobecná shoda, a proto vyžadovala souhlas obou komor. Zákonodárnou iniciativu měla podle ústavní listiny vláda, případně jakákoliv ze sněmoven (viz níže), prezidentovi však tato iniciativa svěřena nebyla, neboť jeho iniciativa se mohla zrcadlit v iniciativě vlády. *„Po zralé úvaze nepřiznává osnova prezidentovi práva iniciativy zákonodárné, která ostatně není příliš praktickou ani tam, kde ústava takového právo prezidentovi výslovně uděluje (Francie). Podle názoru vlády stačí úplně právo iniciativy přiznané vládě, na jejíž výkon může prezident*

---

<sup>83</sup> Viz čl. 44 odst. 1 a 2 Ústavní listiny z roku 1920.

*vykonávati náležitý vliv právem, o kterém mluví č. 6. § 64. a právem naznačeným v §u 82. Vláda je přesvědčena, že by presidentovo právo iniciativy ho mohlo nežádoucí měrou exponovati.*"<sup>84</sup>

Zvláštní režim pak panoval u osnov zákonů, kde uplatnil veto prezident republiky. V takovém případě o osnově hlasovaly opětovně obě komory a musely se usnést minimálně absolutní většinou. V případě negativního stanoviska senátu (tedy že zde absolutní většina nebyla dána) postačilo, pokud se poslanecká sněmovna usnesla kvalifikovanou většinou tří pětin. I v tomto případě bylo tedy jasné silnější postavení poslanecké sněmovny, která měla být hlavním normotvůrcem ve státě, senát měl být, jak plyne již ze shora uvedeného, nástrojem především kontrolním. „*Máme tedy poslaneckou sněmovnu s ohromnou politickou mocí, ohromnou zákonodárnou mocí, ale korektiv její a ochrana proti přenáhlenostem, zejména proti jednostranným a ukvapeným změnám ústavy, dán jest senátem a ústavním soudem.*“<sup>85</sup>

### **2.2.1. Postavení poslanecké sněmovny a senátu**

Samotná koncepce zákonodárního sboru, obsažená v hlavě II. ústavní listiny, nebyla zcela jednotná. Prozatímní ústava z roku 1918 formovala jednokomorové Národní shromáždění, které vzniklo rozšířením pléna Národního výboru. Ústava poté přišla s koncepcí dvoukomorového zákonodárního sboru - Národního shromáždění republiky Československé - skládajícího se z poslanecké sněmovny a senátu. Z Revolučního národního shromáždění byl podržen název Národní shromáždění, které ale oproti revolučnímu mělo vznikat volbou a jak bylo již uvedeno, skládalo se ze dvou komor.

Otázka potřeby, „horní sněmovny“ se ukázala často diskutovanou. „Proti senátu vyslovily se velmi rozhodně kluby poslanců sociálně-demokratických a katolické strany lidové; pro senát kluby agrární a národ. demokratický a poslanci slovenští. Klub československé

---

<sup>84</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se uvozuje ústavní listina. Národní shromáždění československé 1918 - 1920. Součást tisku 2421.

<sup>85</sup> Těšnopisecká zpráva o 125. schůzi Národního shromáždění československého v Praze v pátek dne 27. února 1920 o 9. hod. dop. Národní shromáždění československé 1918-1920. Úvod řeč zpravodaje dr. Boučka.

strany socialistické nebyl zásadně proti senátu, ale byl pro korporaci rázu hospodářského." (k tomu dále viz níže).<sup>86</sup>

Přívrženci a odpůrci bikameralismu snesli celou řadu argumentů pro a proti, přičemž nejednou zacházeli do hluboké historie nejstarších parlamentních demokracií, v případě Anglie až do doby 14. století. Ve prospěch příznivců bikameralismu „hrála“ i právní úprava americká (USA), kde se vedly obdobné spory, návrh však měl systém dvoukomorový, a to i proto, že se v některých unijních státech (např. Pensylvánie) zavedený jednokomorový parlament stal neúčinným.<sup>87</sup>

Proti jednokomorovému parlamentu svědčila i krátká historie Národního shromáždění. „Zkušenosti s jedinou sněmovnou nejsou celkem příznivé. Učinili jsme je ostatně i v dosavadním Nár. shrom., jemuž se dojísta často křivdí. Bylo té práce přespříliš, kterou musilo vykonati, a uváží-li se, jak v normálních poměrech zákony dlouho napřed se připravují, v různých komisích a anketách probírají, není divu, že mnohé a mnohé naše zákony nedopadly dobře. Ovšem mohly leckteré dopadnouti lépe. O to se starat je povinností a hlavním úkolem sněmovny druhé.“<sup>88</sup>

Dr. Kramář se vyslovil k jednokomorovému parlamentu následovně: „Když se podíváte na to, co udělala naše jedna sněmovna, na ty zákony, které zde byly přijaty, které musely býti za několik dní měněny, které vám musel vraceti president, když se podíváte na ty zákony, o kterých mluví lidé trochu zkušený s takovým despektem, že člověku je skutečně nad tím stydno, musíte říci, že to není možné, abychom měli jednu sněmovnu. Nejsme ještě dosti zralí pro jednu sněmovnu.“<sup>89</sup>

Avšak na druhou stranu ve vytvoření dvou prakticky identických komor viděl dr. Kramář krok zpět: „Poněvadž sněmovna poslanecká ztratí poslední zbytek autokritiky, neboť

---

<sup>86</sup> Zpráva ústavního výboru k ústavní listině Československé republiky, usnesené ústavním výborem podle § 14. a 17. jednacího řádu. Tisk 2421. Národní shromáždění československé 1918 - 1920.

<sup>87</sup> K tomu podrobněji WEYR, F., NEUBAUER, Z. *Ústavní listina Československé republiky*. Praha 1931, s. 151-156.

<sup>88</sup> Zpráva ústavního výboru k ústavní listině Československé republiky, usnesené ústavním výborem podle § 14. a 17. jednacího řádu. Tisk 2421. Národní shromáždění československé 1918 - 1920.

<sup>89</sup> Těsnopisecká zpráva o 125. schůzi Národního shromáždění československého v Praze v pátek dne 27. února 1920. Národní shromáždění československé 1918-1920.

se bude spoléhat na senát, dovolí si všechny extravagance, poněvadž bude věřit, že to senát napraví."<sup>90</sup>

Sociální demokraté, jejichž mluvčím byl dr. Meissner, spatřovali v jednokomorovém zákonodárném sboru provedení principu, že lid je jediným zdrojem veškeré státní moci v republice. Připouštěli sice, že druhá komora, by mohla být korektivem usnesení první komory, ale byli té myšlenky, že se to dá nahradit jiným způsobem.<sup>91</sup>

Národní socialisté byli pro dvoukomorovou soustavu. Jejich jménem to odůvodnil dr. Bouček, který zároveň přišel s tezí, jak by druhá komora měla být sestavena. Národní socialisté, podléhající vlivu svého člena dr. Boučka, aby poslanec byl v co největším spojení s voliči, aby se senát obnovoval z poloviny ve čtyřech letech. Dr. Bouček měl i své osobní přání, aby senát byl nerozpustitelný. Svůj názor opakoval ze svého iniciativního návrhu z 20. března 1919 (k tomu blíže v kap. 1.1.).

Klub agrárníků byl pro dvoukomorový systém. Jeho mluvčí dr. Malypetr vyslovil současně mínění klubu, aby horní komora byla sestavena volbou se zřetelem na vyšší životní zkušenosti a větší vykonané životní dílo. Další člen agrárního klubu dr. Viškovský, ohlásil, že jeho klub je pro senát, který by se odlišoval co do způsobu volení podstatně od způsobu volení do poslanecké sněmovny a souhlasil s tím, aby určitý počet členů senátu byl jmenován prezidentem republiky.

Národní demokraté si přáli parlament o dvou komorách, ale nebyli jednotní v názoru, jak měl být senát sestaven. Dr. Franta byl názoru, že by senát měl mít členy jmenované jednak prezidentem republiky, jednak volené poslaneckou sněmovnou. Další z nich dr. Brabec byl pro jmenování všech členů senátu prezidentem republiky. Dr. Franta zároveň dával senátu stejnou pravomoc jako poslanecké sněmovně s výhradou, že by senát musel ustoupit od svého postoje, pokud by poslanecká sněmovna trvala podruhé na svém usnesení. Ze strany národních demokratů byl předložen ještě třetí podnět a to, aby byla jen třetina členů senátu volena, druhou třetinu aby jmenoval prezident republiky a poslední třetinu pak aby tvořili zástupci určitých veřejných korporací.

---

<sup>90</sup> Těšnopisecká zpráva o 125. schůzi Národního shromáždění československého v Praze v pátek dne 27. února 1920. Národní shromáždění československé 1918-1920. Řeč dr. Kramáře.

<sup>91</sup> K tomuto a dále uváděnému k ustanovení § 6 odst. 1 viz. TOBOLKA, Z. *Jak vznikla ústava Československé republiky z roku 1920*. Praha 1946, s. 15.

Lidová strana prostřednictvím dr. Dolanského vystoupila s podnětem jednokomorového parlamentu, když by se podržely zemské sněmy. Sněmy by projednaly, o čem má pak rozhodovat Národní shromáždění. Mínění dr. Dolanského bylo však spíše jeho osobní mínění než mínění celé jeho strany. Oficiální mínění tlumočil poslanec Šrámek, který senát odmítal. Byl pro jednokomorový parlament a všude tam, kde by bylo zapotřebí opravy nebo úpravy projednávaných věcí ve sněmovně, mělo se státi referendem a plebiscitem. Lidový klub byl pro druhou komoru avšak „hospodářsko-sociální“.

Z výše uvedeného je patrné jakou bouřlivou diskusi vyvolala problematika jedno či dvoukomorového parlamentu.

## § 6

*(1) Moc zákonodárnou vykonává pro celé území Československé republiky Národní shromáždění, skládající se ze dvou sněmoven: sněmovny poslanecké a senátu.*

*(2) Sídlem obou sněmoven jest Praha. Je-li to však nezbytně nutno, mohou býti svolány přechodně do jiného místa republiky Československé.*

Hlava druhá ve svém ustanovení § 6 upravila zákonodárnou moc tedy tak, že ji svěřila dvoukomorovému parlamentu - Národnímu shromáždění, které se skládalo z poslanecké sněmovny a senátu. Sídlem obou komor byla stanovena Praha, avšak pokud by to bylo nezbytně nutné, mohly být sněmovny svolány na přechodnou dobu do jiného místa v republice.

Podle ústavy převaha dolní komory nebyla tak výrazná. Zejména podle ustanovení § 41 s výjimkou vládních návrhů rozpočtového a branného zákona<sup>92</sup> mohl legislativní proces začít v kterékoliv komoře.

---

<sup>92</sup> „Vládní návrhy zákona rozpočtového i branného musí býti předloženy napřed sněmovně poslanecké.“ § 41 odst. 3 ústavní listiny.

Zákonodárnou iniciativou disponovala vedle vlády skupina nejméně 21 poslanců nebo 11 senátorů. Senát byl povinen se usnést o návrhu zákona, který přijala poslanecká sněmovna, do šesti neděl s výjimkou návrhu rozpočtového a branného zákona, kde byl stanovena lhůta jednoho měsíce. Poslanecká sněmovna byla povinna usnést se o návrhu zákona, přijatého senátem, do tří měsíců. Tyto lhůty mohly být dohodou obou komor prodlouženy nebo zkráceny. Avšak v případě zákonů rozpočtového a branného toto nebylo možné. Pokud nepřijala příslušná komora v dané lhůtě žádné usnesení, mělo se za to, že souhlasí s usnesením druhé komory.

Usnesení poslanecké sněmovny se stalo zákonem i přes odchýlné usnesení senátu, pokud setrvala nadpoloviční většinou všech svých členů na svém původním usnesení. Pokud by však senát zamítl návrh zákona, který přijala poslanecká sněmovna tříčtvrtinovou většinou všech svých členů, bylo pak k přehlasování senátu potřebné usnesení třípětinovou většinou všech členů poslanecké sněmovny.

V případě, že poslanecká sněmovna zamítl návrh zákona senátu nadpoloviční většinou přítomných poslanců a senát trval na svém původním usnesení nadpoloviční většinou všech svých členů, pak stačilo opět zamítnutí tohoto senátního usnesení nadpoloviční většinou všech členů poslanecké sněmovny, aby se návrh senátu nestal zákonem.

Ústavněprávně se převaha poslanecké sněmovny projevila v tom, že se sice mohl stát návrh zákonem přijatý poslaneckou sněmovnou i proti vůli horní komory, nikdy však naopak usnesení senátu proti výslovné vůli dolní komory.

V praxi první Československé republiky však k rozporům mezi oběma sněmovnami v legislativním procesu nedocházelo, neboť politické složení obou komor bylo shodné. K tomu přispívala i skutečnost, že v souladu s vůlí parlamentních stran rozpouštěl prezident republiky senát vždy při skončení volebního období poslanecké sněmovny a volby do obou sněmoven se tak konaly podle stejného volebního systému současně.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> GERLOCH, A. Dělna moci v ústavě Československé republiky (1920) a v ústavě České republiky. In: *Státnost česká a československá – tradice a kontinuita*. Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 1-2, Praha 1999, s. 175.



### 2.2.2. Volby do obou komor

Volební období obou komor bylo rozdílné, poslanci byli voleni na dobu 6 let (§11), senátoři pak na 8 let (§16). Částečná obměna senátu nebyla součástí ústavní listiny, i když se původně obměna poloviny jednou za 4 roky předpokládala. V tomto kontextu bylo ze strany hlavního autora ústavy navrhováno částečné jmenování členů horní komory.

Pasivní volební právo do senátu bylo vázáno na dosažení vyššího věku (45 let, §15) než v případě poslanecké sněmovny (30 let, § 10). I aktivní volební právo se nabývalo postupně, do poslanecké sněmovny mohl volit již jako jednadvacetiletý (§ 9), do senátu až jako šestadvacetiletý (§14).

Návrh ze strany sociální demokracie, který požadoval dokonáný třicátý rok, tedy aby do senátu volili lidé staršího věku a aby se oproti zahraničí udržela vážnost senátu, přes to že pro něj byli lidovci a někteří členové agrárního klubu, zůstal v menšině.<sup>94</sup>

Poslanecká sněmovna měla 300 členů (§8), senát pak 150 (§13).

Jak v případě poslanecké sněmovny tak senátu se volilo „...podle všeobecného, rovného, přímého, tajného práva hlasovacího podle zásady poměrného zastoupení...“ (§§ 8 a 13). Volby se konaly pouze jeden den a to v neděli (§§ 8 a 13).

O vztazích obou komor, jakož i jejich vlivu na formování politického života, se vedly v průběhu projednávání veliké spory. Dr. Kramář rozporoval absenci rozdílů mezi poslaneckou sněmovnou a senátem, když jediné rozdíly spatřoval v rozdílném věku při uplatňování volebního práva. „Co vy děláte s vašimi 26 lety do senátu, to jest přímo paskvil na myšlenku senátu.“<sup>95</sup>

Úskalí nastávala již při samotném ustavování obou komor. Ústava se nakonec, jak nastínil dr. Kramář (citace viz výše), omezila na rozdíl z hlediska aktivního volebního práva. Při formování ústavní listiny se však vycházelo z mnohých dalších koncepcí tak, aby senát

---

<sup>94</sup> TOBOLKA, Z. *Jak vznikla ústava Československé republiky z roku 1920*. Praha 1946, s. 18.

<sup>95</sup> Těsnopisecká zpráva o 125. schůzi Národního shromáždění československého v Praze v pátek dne 27. února 1920. Národní shromáždění československé 1918-1920.

plnil revizní funkci, jak mu ji Ústava konstituuje - zvažována byla např. možnost ustavování horní komory ze zástupců určitých korporací, či jmenování určité části prezidentem republiky (viz výše), čímž by se omezilo v horní komoře stranictví. Slovy dr. Kramáře: „A dnes senátor nebude nic jiného než poslanec, který jest o několik let starší.“<sup>96</sup>

O platnosti voleb do poslanecké sněmovny a senátu rozhodoval volební soud (§19). Volební soud v Předlitavsku neexistoval. O platnosti voleb rozhodovala poslanecká sněmovna sama. U nás byl zaveden proto, aby se o volbách rozhodovalo nestranně, odborně a urychleně.<sup>97</sup>

Podle úmyslu vlády měl volební soud rozhodovat o věcech jen do zákonodárného sboru, tedy do poslanecké sněmovny a senátu. Jeho úkolem byl přezkum a ověřování voleb do obou komor, rozhodovat o stížnostech podaných do voleb jejich členů a o ztrátě mandátu. Řízení mělo být obdobné jako u nejvyššího správního soudu.

Mělo se jednat o soud, který byl postaven na roveň řádným soudům. Měl být složen nejen ze soudců z povolání ale i z laiků znalých práva. Svým charakterem měl být soudem zvláštním, při svém rozhodování nezávislý orgán na zákonodárném sboru. Účast obou sněmoven měla být zajištěna pouze volenými přísedícími z každé komory.

Ze strany ústavního výboru byla působnost volebního soudu rozšířena o stížnosti do výsledků reklačního řízení, provedeného podle zákona o stálých voličských seznamech a dále na volby do župních zastupitelstev, výborů a komisí.

Pokud se týče ztráty mandátu, měl volební soud rozhodovat o tom, zda člen příslušného sboru pozbyl mandátu, buď že po volbě ztratil volitelnost, anebo přestal být z důvodů nízkých a nečestných od roku 1924 z důvodů nízkých nebo nečestných příslušníkem strany, z jejíž kandidátní listiny byl zvolen. Od roku 1924 připadl volebnímu soudu ještě další úkol a to rozhodovat o tom, zdali nastal u určitého člena Národního shromáždění případ neslučitelnosti

---

<sup>96</sup> Těšnopisecká zpráva o 125. schůzi Národního shromáždění československého v Praze v pátek dne 27. února 1920. Národní shromáždění československé 1918-1920.

<sup>97</sup> K níže uvedenému textu o volebním soudu vycházím z TOBOLKA, Z. *Jak vznikla ústava Československé republiky z roku 1920*. Praha 1946, s. 21.

### 2.2.3. Omezení členství v Národním shromáždění

#### § 18

*„Nikdo nesmí býti zároveň členem obou sněmoven.“*

Omezení členů Národního shromáždění se promítlo např. v § 18, které zakázalo kandidovat současně do obou komor. Další omezení bylo zakotveno v odst. 5 § 20, kde bylo stanoveno, že členy Národního shromáždění nemohou být župané a okresní náčelníci. V následujícím odstavci pak nemohli být zároveň členy Národního shromáždění členové ústavního soudu, přisedící volebního soudu a ti, kteří byli členy župních zastupitelstev.

Členem Národního shromáždění nemohl být též prezident republiky (§ 63), člen sněmovní kanceláře (§ 5 zákona č. 328/1920 Sb. z. a n.), guvernér a členové bankovní rady a revidujícího výboru Národní banky (§ 81 zákona č. 347/1920 Sb. z. a n.).<sup>98</sup>

### 2.2.4. Práva a povinnosti členů parlamentu

Ústavní listina poskytovala členům parlamentu určitá práva, ale stanovovala určité povinnosti. Členové obou komor měli právo kdykoliv se vzdát svého mandátu (§ 21), odepřít svědectví o věcech, které jim byly svěřeny jako členům sněmovny a to i v případě pokud již přestali být členy, s výjimkou případů, kde šlo o svádění člena některé sněmovny k zneužití mandátu (§ 26).

Měli povinnost vykonávat svůj mandát osobně a nesměli od nikoho přijímat příkazy (§ 22). Nesměli se obracet na veřejné úřady pro podporu osobních zájmů stran s výjimkou, pokud takovéto zakročování u úřadu patřilo jen k výkonu jejich pravidelného povolání (odst. 2 § 22). Na první schůzi sněmovny měli povinnost vykonat slib pod sankcí ztráty mandátu (odst. 3 § 22).

---

<sup>98</sup> WEYR, F., NEUBAUER, Z. *Ústavní listina Československé republiky*. Praha 1931, s. 24.

### 2.2.5. Odpovědnost členů parlamentu

#### § 23

*„Členové Národního shromáždění nemohou býti vůbec stíháni pro své hlasování ve sněmovně nebo ve sněmovních výborech. Pro výroky učiněné tam při výkonu mandátu podrobeni jsou jen disciplinární moci své sněmovny.“*

Ustanovení § 23 zavedlo tzv. imunitu pro úřední činy. Disciplinární pravomoc sněmovny byla upravena §§ 50- 52 a 25 odst. 3 jednacích řádů. Následující § 24 stanovil tzv. imunitu pro neúřední činy. Pokud sněmovna odepřela souhlas, bylo stíhání navždy vyloučeno. Tato ustanovení se nevztahovala na trestní odpovědnost, kterou měl člen Národního shromáždění jako odpovědný redaktor.

Podle § 25 byl-li člen sněmovny dopaden a zatčen při samotném trestném činu, soud nebo jiný příslušný úřad byl povinen ihned oznámit zatčení předsedovi příslušné sněmovny. Neprojevila-li sněmovna nebo – nezasedalo Národní shromáždění - výbor, zvolený podle § 54, do 14 dnů ode dne zatčení souhlasu s další vazbou, vazba přestala. Souhlasil-li tento výbor s další vazbou, rozhodla o ní sněmovna do 14 dnů ode dne svého sejití.

### 2.2.6. Zasedání sněmoven

Obě sněmovny dle ustanovení § 28 se měli scházet dvakrát ročně na jarním a podzimním řádném zasedání, které svolával a prohlašoval za ukončené, prezident republiky. Jarní zasedání muselo začít v měsíci březnu, podzimní v měsíci říjnu.

Tímto ustanovením byly upraveny i podmínky pro mimořádné zasedání. Pokud požádala alespoň nadpoloviční většina členů poslanecké sněmovny nebo senátu u předsedy vlády, byl prezident republiky povinen svolat sněmovny tak, aby se sešli do 14 dnů ode dne podané žádosti. Pokud by toto prezident republiky neučinil, sešli se sněmovny současně do dalších 14 dnů na vyzvání svých předsedů.

I k tomuto ustanovení proběhla na půdě ústavního výboru poměrně rozsáhlá diskuse. Poslanec dr. Stránský reagoval na otázku, zda má Národní shromáždění být orgánem stálým

či nestálým reagoval, že Národní shromáždění mělo být stálé a dále se vyjádřil „Tím není řečeno, že musí sedět každý den...Když dáme do rukou vládě moc, aby rozeznávala mimořádné období, jarní a podzimní období, stavíme Národní shromáždění jaksí do druhé řady za ty rozhodující činitele. Já řekl hned na začátku v paragrafu 1, že je to fráze, která se nedodrжуje, a zde to máte provedeno. Lid jest zdrojem státní moci, ale jenom na jaře a na podzim. Nevidím příčiny, proč by nemělo Národní shromáždění býti stálým orgánem státu.“<sup>99</sup>

Stránský požadoval, aby slova „k dvěma řádným zasedáním v roce“ odpadla.

K tomu uveďme alespoň ještě jednu reakci předsedy ústavního výboru dr. Meissnera, který podotkl, že ustanovení nemá být na úkor Národního shromáždění. Podle něj stálé zasedání by mohlo znamenat diktaturu menšiny. Dále uvedl že, „Většina má právo kdykoliv domáhati se svolání Národního shromáždění a když tomu nevyhoví prezident republiky automaticky se sejde, jenomže bude svoláno svými předsedy do 14 dnů. Většina tedy je kryta. Menšina má určité právo, které musí býti vázáno na tužší podmínky, že Národní shromáždění delší dobu už nezasedá, a musí reprezentovati určitou sílu, dvě pětiny. Jinak zasedání stálé od 1. ledna do 31. prosince by způsobilo, že by vůbec nikdo pomalu nemohl kandidovat“.<sup>100</sup>

### **2.2.7. Usnášeníschopnost sněmoven**

Pokud nebylo ústavou jinak stanoveno, byla každá sněmovna způsobilá se usnášet za přítomnosti alespoň třetiny všech členů. K platnosti usnesení se vyžadovala nadpoloviční většina přítomných (§ 32). Pokud se však jednalo o vypovězení války, změny ústavní listiny a jejích součástí, vyžadovala se třípětinová většina všech členů v každé sněmovně (§ 33).

Usnesení poslanecké sněmovny, které se týkalo obžaloby na prezidenta republiky, předsedy vlády a členů vlády se mohlo stát „toliko většinou dvou třetin za přítomnosti dvou třetin poslanců“ (§34).

---

<sup>99</sup> Z těsnopiseckého zápisu 108. schůze ústavního výboru ze dne 8. ledna 1920. Zápis otištěn v BROKLOVÁ, E. *První československá ústava*. Praha 1999, s. 32-55, citováno ze s. 28.

<sup>100</sup> Z těsnopiseckého zápisu 108. schůze ústavního výboru ze dne 8. ledna 1920. Zápis otištěn v BROKLOVÁ, E. *První československá ústava*. Praha 1999, s. 32-55, citováno ze s. 29.

K ústavnímu zákonu bylo vždy zapotřebí souhlasného usnesení obou sněmoven. Totéž platilo o jiných zákonech, pokud §§ 43, 44 a 48 neustanovily jinak (§ 42).

Senát byl povinen se usnést o návrhu zákona, který přijala poslanecká sněmovna, do šesti neděl. Pokud šlo o návrh rozpočtového a branného zákona, byla pro senát stanovena lhůta jednoho měsíce. Poslanecká sněmovna byla povinna usnést se o návrhu zákona, který přijal senát, do tří měsíců. (odst. 1 § 43).

Ohledně lhůt výše uvedených pro poslaneckou sněmovnu a senát, ze zprávy ústavního výboru vyplynulo, že „lhůty senátu dané jsou kratší, protože jednak nebude mít tolik politické přítěže jako sněmovna poslanecká, jednak jakožto sbor menší může se usnášeti rychleji“.<sup>101</sup>

Dohodou obou sněmoven mohly být výše uvedené lhůty prodlouženy nebo zkráceny s výjimkou osnovy rozpočtového a branného zákona (odst. 2 § 43). Pokud druhá sněmovna nic neučinila v příslušných lhůtách, mělo se za to, že s usnesením první sněmovny souhlasí (odst. 4 § 43).

Usnesení poslanecké sněmovny se stalo zákonem přes odchylné usnesení senátu, pokud se poslanecká sněmovna usnesla nadpoloviční většinou všech svých členů na tom, že setrvává na svém původním usnesení. Zamítl-li však senát tříčtvrtinovou většinou svých členů přijatou osnovu v poslanecké sněmovně, stala se osnova zákonem, pokud poslanecká sněmovna setrvala na svém usnesení třípětinovou většinou všech svých členů (odst. 1 § 44).

Pokud zamítla poslanecká sněmovna návrh senátu, a senát setrval na svém původním usnesení nadpoloviční většinou všech svých členů, dodal své usnesení znovu poslanecké sněmovně. Zamítla-li poslanecká sněmovna usnesení senátu nadpoloviční většinou všech svých členů podruhé, pak se usnesení senátu nemohlo stát zákonem (odst. 2 § 44).

Takto zamítnuté osnovy nemohly být v žádné sněmovně před uplynutím jednoho roku znovu podány (odst. 3 § 44).

---

<sup>101</sup> WEYR, F., NEUBAUER, Z. *Ústavní listina Československé republiky*. Praha 1931, s. 162.

### 2.2.8. Otázka referenda

Ústavní listina předvídala také možnost přijetí návrhu zákona přes zamítavé stanovisko parlamentu formou referenda. Tímto byla dána přímá účast občanů na zákonodárství. Instituci referenda lze v ústavní listině pokládat za stabilizační prvek v parlamentu, součást systému brzd a protivah.<sup>102</sup> Institut referenda se tedy stal podle ústavní listiny součástí nástrojů vyrovnávání a dělby pravomoci mezi orgány moci zákonodárné a výkonné. Umožňovalo přijmout zákonný akt v situaci, kdy Národní shromáždění se nemohlo dohodnout.<sup>103</sup>

Vládní návrh na zavedení referenda nepomýšlel. Referendum bylo demokratickým gestem ústavního výboru. Na referendum již pomýšlel dr. Bouček ve svém návrhu ústavní listiny. Do ústavní listiny se dostalo referendum vlivem socialistických stran, které v něm spatřovaly výraz svrchovanosti lidu.<sup>104</sup>

Ze zprávy ústavního výboru k ústavní listině vyplývá, že původně bylo přímé zákonodárné činnosti lidu vyhrazeno širší pole a je poukázáno na to, že alespoň část se podařilo zachránit za daných poměrů díky osobě dr. Meisnera.<sup>105</sup>

Z toho je patrné, že toto ustanovení bylo dílem kompromisu jednotlivých stran, který lze vysvětlit tím, že jeho tvůrce měl pochybnosti, „zda lidové hlasování o obsáhlých zákonech s mnoha různými ustanoveními nemůže vésti k omylům pro nedostatek pochopení prostého lidu pro složité otázky ústavní a právní“.<sup>106</sup>

### § 46

*„(1) Zamítlo-li Národní shromáždění vládní návrh zákona, může se vláda usnésti, aby hlasováním lidu bylo rozhodnuto, má-li se zamítnutý vládní návrh státi zákonem. Usnesení vlády musí býti jednomyslné...“*

---

<sup>102</sup> PEROUTKA, F. *Budování státu III*. Praha 1936, s. 1496. Srv. též BROKLOVÁ, E. *První československá ústava*. Praha 1999, s. 12.

<sup>103</sup> Srv. SYLLOVÁ, J. *Celostátní referendum – instrumentální institut*. Právník 1992, roč. 131, č. 2; GROSPÍČ, J., MATULA, M. *K demokratické tradici československého konstitucionalismu*. Právník 1991, roč. 130, č. 7-8, s. 618.

<sup>104</sup> TOBOLKA, Z. *Jak vznikla ústava Československé republiky z roku 1920*. Praha 1946, s. 24.

<sup>105</sup> WEYR, F., NEUBAUER, Z. *Ústavní listina Československé republiky*. Praha 1931, s. 163.

<sup>106</sup> TOBOLKA, Z. *Jak vznikla ústava Československé republiky z roku 1920*. Praha 1946, s. 24.

Jednomyslným usnesením členů vlády mohl být takovýto návrh postoupen k lidovému hlasování, kterého by se účastnili občané oprávněni volit do poslanecké sněmovny. Hlasovací právo měl mít každý občan bez ohledu na pohlaví. Hlasování lidu neboli referendum nebylo přípustné o vládních návrzích zákonů, jimiž by se měnila nebo doplňovala ústavní listina a její součásti.

K aplikaci institutu referenda vyžadovala ústava přijetí zákona, který měl stanovit podrobnější úpravu. Zvláštní zákon, však nebyl nikdy vydán a žádné referendum se za účinnosti ústavní listiny ani později v ČSR nekonalo,<sup>107</sup> a tudíž státní občané nebyli nikdy za první republiky povoláni k bezprostřední zákonodárné činnosti.

Nebyl dokonce ani předložen žádný návrh. Ze strany členů Národního shromáždění se za celou dobu první republiky nad tím nikdo nepozastavil. Přes všechny teorie se vedoucí činitelé v republice přiklonili k principu, že nežli neorganizovaný lid, jsou v zákonodárných otázkách odpovědnější a rozumnější organizované politické strany.<sup>108</sup>

Podle J. Syllové, hlavní příčinou proč nebyl zákon o referendu za celé období existence první republiky přijat, bylo to, že Národní shromáždění oprávněně pocíťovalo možnost vypsání referenda jako „ohrožení své funkce“.<sup>109</sup>

#### **2.2.9. Problematika vyhlášení zákonů**

Zákon byl vyhlášen, pokud obě komory setrvali při hlasování podle jmen na vráceném zákonu nadpoloviční většinou všech svých členů (§ 48). Pokud nebylo dosaženo souhlasné většiny v obou komorách, byl zákon vyhlášen, když se na něm při opětovném hlasování podle jmen usnesla poslanecká sněmovna většinou tří pětín všech svých členů (odst. 2 § 48). Pokud šlo o zákon, k jehož přijetí bylo zapotřebí vyšší přítomnosti členů a většiny zvláště vyznačené, bylo třeba, aby vrácený zákon byl přijat za této vyšší přítomnosti a vyznačenou většinou (odst. 3 § 48).

---

<sup>107</sup> MALÝ, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 337.

<sup>108</sup> TOBOLKA, Z. *Jak vznikla ústava Československé republiky z roku 1920*. Praha 1946, s. 24.

<sup>109</sup> SYLLOVÁ, J. *Celostátní referendum – instrumentální institut*. Právník 1992, roč. 131, č. 2, s. 108.



K platnosti zákona bylo zapotřebí jeho vyhlášení a to předepsaným způsobem, který stanovil zákon. Zákony se vyhlášovaly následovně: „Národní shromáždění republiky Československé usneslo se na tomto zákoně" (§ 49).

Zákon podepisoval prezident republiky, předseda vlády a ministr pověřený výkonem zákona. Neměl-li zaneprázdněný nebo nemocný prezident náměstka, pak za něj podepisoval zákon předseda vlády (odst. 1 § 51), předseda vlády byl při podpisu zákona zastupován způsobem, který byl určen ustanovením § 71 (odst. 2 § 51).

#### **2.2.10. Stálý výbor**

Ústavní listina zakotvila zvláštní orgán. Vůdčí ideou k založení tohoto orgánu bylo, že vláda měla mít k dispozici zákonný orgán, který by jí umožňoval činit nezbytná opatření a jednak aby nebyla bez kontroly.

Pro opatření, k němuž by jinak bylo třeba zákona, nebo mělo-li být schváleno vydání nebo úhrada mimo rozpočet, bylo zapotřebí souhlasu nadpoloviční většiny všech členů (odst. 9 §54). Ve všech ostatních případech stačila k usnášení přítomnost poloviny členů výboru a nadpoloviční většina všech přítomných. Předseda hlasoval jen při rovnosti hlasů (odst. 10 §54).

### **§ 54**

*„(1) V době od rozpuštění některé sněmovny neb od uplynutí jejího volebního období až do opětného sejití sněmoven, dále po dobu, po kterou zasedání jejich jest odročeno neb ukončeno, činí neodkladná opatření, i když by k nim jinak bylo třeba zákona, a koná dozor na moc vládní a výkonnou 24členný výbor, do něhož zvolí ze sebe 16 členů a tolikéž náhradníků sněmovna poslanecká a 8 členů a tolikéž náhradníků senát vždy na jeden rok....“*

Tento orgán se skládal z 24 členů, který vytvářely obě sněmovny. Aby v něm i politické strany došly zastoupení podle své početnosti, konaly se do něho volby podle zásady poměrného zastoupení (odst. 3 § 54), i když se strany nedohodly na kandidátech. Aby se zabránilo přesunu sil např. z důvodu onemocnění nebo zaneprázdnění některého z členů, k tomu pak sloužilo ustanovení odst. 1 § 54, kde bylo stanoveno, že každý člen má svého vlastního náhradníka, jakož i ustanovení o dodatečných volbách. Za poslaneckou sněmovnu se jednalo o volbu 16 poslanců a za senát 8 senátorů. Člen vlády nemohl být členem ani náhradníkem výboru (odst. 5 § 54). Jakmile byl výbor zvolen, volil výbor předsedu a druhého místopředsedu z členů zvolených poslaneckou sněmovnou a prvního místopředsedu z členů zvolených senátem (odst. 6 § 54).

Ústava ustupovala od zmocňovacího ustanovení, jakým byl např. § 14 zákona č. 141/1867 (tzv. císařská nařízení), který se historicky ukázal jako zneužitelný (císařská nařízení nemusela být dodatečně schválena, k platnosti stačilo, pokud některá ze sněmoven svůj souhlas výslovně neodepřela), přesto však konstruuje nástroj, aby vláda nikdy nebyla bez možnosti promptně reagovat na nastalou situaci, a to silou zákona.

Současně vytvářela však i jeho mantinely, iniciativu (pokud by jinak bylo třeba zákona) zde měla pouze vláda, a to ztíženou, neboť návrh na vydání takového neodkladného opatření musel schválit prezident (odst. 11 § 54). Prezidentův podpis byl rovněž nezbytným předpokladem pro platnost takového neodkladného opatření (odst. 12 § 54).

Paralelně s vyhlášením byla tato neodkladná opatření předkládána ústavnímu soudu, aby z moci úřední rozhodl o tom, zda opatření nezasahuje do ústavních norem či kompetencí úřadů. Opatření měla ale toliko prozatímní charakter, resp. definitivu jim mohlo poskytnout pouze z hlediska zákonodárné moci plnohodnotné Národní shromáždění - neschválilo jej do dvou měsíců po tom, co se znovu sešlo, pozbývaly následujícím dnem platnosti (odst. 15 § 54).

Původně bylo zamýšleno, prohlásit neodkladná opatření za pouhá nařízení, jejichž platnost by pak mohl zkoumat každý soudce. Avšak se zřetelem k tomu, že by bylo nebezpečné vydávat platnost tak důležitých úkonů volnému uvážení jakéhokoliv soudce,

Výbor byl rovněž omezen ve svých pravomocích. Nebyl oprávněn volit prezidenta republiky nebo jeho náměstka, nesměl měnit ústavní zákony a příslušnost úřadů, s výjimkou pokud by šlo o rozšíření působnosti úřadů již zřízených novými úkoly. Dále nesměl ukládat svými opatřeními nové trvalé finanční povinnosti občanům, rozšiřovat brannou povinnost, trvale zatěžovat státní finance nebo zcizovat státní majetek a dávat souhlas k vypovězení války. (odst. 8 §54).

### 2.3. Hlava III. Moc vládní a výkonná

Hlava třetí upravila moc vládní a výkonnou, kterou představoval prezident republiky, vláda, ministerstva a nižší správní úřady.

Ustanovení o prezidentovi republiky byla uspořádána do tří částí. V první části byla upravena jeho volba a nástup do funkce a jeho zastupování. Druhá část vymezila pravomoc prezidenta republiky poměrně širokým výčtem jeho práv. Ostatní vládní a výkonnou moc svěřila vládě. Ve třetí části byla mimo jiné zakotvena ustanovení prezidentovy odpovědnosti, trestního stíhání jeho osoby a omezení ve formě kontrasignace jeho úkonů ze strany členů vlády.

K tomu dodejme, že prezidentem ČSR byl od roku 1918 do roku 1935 zvolený čtyřikrát za sebou T. G. Masaryk. Jeho postavení bylo výjimečné, jak to zakotvovala i sama ústava, v tom, že byla stanovena pro něj výjimka v § 58, které se na něho nevztahovalo jako na prvního prezidenta Československé republiky.<sup>111</sup> Prezident T. G. Masaryk abdikoval na funkci prezidenta v roce 1935 ze zdravotních důvodů.

V další části třetí hlavy byly stanoveny všeobecné zásady fungování výkonné moci. Vláda byla určena jako kolektivní orgán, který se skládal z ministrů včele s předsedou vlády.

---

<sup>110</sup> WEYR, F., NEUBAUER, Z. *Ústavní listina Československé republiky*. Praha 1931, s. 164.

<sup>111</sup> Prezident republiky podle ustanovení § 58 mohl být po sobě zvolen pouze dvakrát.

Ústavní listina stanovila jasnou hranici mezi působností prezidenta republiky a vlády. Veškerá vládní a výkonná moc náležela vládě, pokud ústavní listinou nebo zákony nebyla výslovně vyhrazena prezidentu republiky.<sup>112</sup>

Podle prozatímní ústavy byla vláda volena, podle této ústavní listiny byla vláda jmenována prezidentem republiky. Parlamentní vlády nebyly ovšem sestaveny podle nějakých zákonů, ale byly výsledkem určitých politických poměrů. Ministři bývali zpravidla jmenováni z vůdců většiny v Národním shromáždění, v praxi převážně z vůdců většiny poslanecké sněmovny. Ústava z roku 1920 ovšem nestanovila, že by členem vlády mohl být jmenován pouze poslanec a v praxi byli jmenováni i ministři, kteří nebyli členy Národního shromáždění.<sup>113</sup>

V ústavní listině hlavy třetí byly zakotveny také hlavní zásady organizace ministerstev a nižších správních úřadů.

### **2.3.1. Prezident republiky**

Předpisy o postavení prezidenta vůči parlamentu a jeho pravomoci byly výsledkem dlouhých porad uvnitř vlády, mezi stranami a v ústavním výboru.

#### **2.3.1.1. Postavení, volba a zastupování prezidenta republiky**

### **§ 2 Hlavy I.**

*Stát československý jest demokratická republika, jejíž hlavou je volený prezident.*

---

<sup>112</sup> HOETZEL, J. *Ústavní listina Československé republiky*. Sborník věd právních a státních XX, Praha 1920, s. 17.

<sup>113</sup> BROKLOVÁ, E. *První československá ústava*. Praha 1999, s. 14.

Dle ústavní listiny prezident republiky byl hlavou státu. Prezident byl do své funkce volen. Kdo byl příslušný k jeho volbě, stanovilo ustanovení § 56 hlavy III.

## § 56

*(1) President republiky jest volen Národním shromážděním (§ 38).*

*(2) Volen může býti státní občan Československé republiky, který je volitelný do sněmovny poslanecké a dosáhl 35 let věku (§ 67).*

Podle ústavy byla dána přednost nepřímé volby prezidenta, prováděné zákonodárným sborem oproti volbě přímé, prováděné samotným národem.

Problematickou volby prezidenta republiky se již zabýval ústavní výbor na své 34. schůzi dne 9. dubna 1919. Zde byl prof. Weyrem tlumočen názor T. G. Masaryka následovně: „...také jeho názorem je, že má býti volen lidem a že nemá býti exponentem Národního shromáždění. Jinak by tu stál jako plnomocník proti zákonodárné moci, která rovněž jest lidem volena“.<sup>114</sup>

Z důvodové zprávy vládního návrhu ústavní listiny se dozvídáme, že návrh se přiklonil k systému nepřímých voleb jednak proto, aby bylo navázáno na dosavadní právní stav a jednak z důvodu účelnosti, aby volba prezidenta republiky byla co nejvíce zjednodušená a aby jeho volení nebylo případně zdrojem neklidu v národě.<sup>115</sup>

Citace § 38 v odst. 1 značí, že Národním shromážděním rozumí se zde společná schůze obou sněmoven. Odst. 2 uvádí podmínky volitelnosti a další s odkazem na ustanovení § 67 ale také je třeba mít na zřeteli podmínky uvedené v ustanovení § 58 odst. 4 (viz níže).

Vzhledem k ustanovením § 10<sup>116</sup> a § 106<sup>117</sup> ústavní listiny mělo se za to, že do funkce prezidenta republiky mohla být volena i žena.

<sup>114</sup> Z těsnopiseckého zápisu 34. schůze ústavního výboru ze dne 9. dubna 1919. Citovaný text převzat z BROKLOVÁ, E. *První československá ústava*. Praha 1999, s. 13, pozn. pod čarou č. 28.

<sup>115</sup> Z důvodové zprávy vládního návrhu. WEYR, F., NEUBAUER, Z. *Ústavní listina Československé republiky*. Praha 1931, s. 112.

<sup>116</sup> „Volitelní jsou státní občané Československé republiky bez rozdílu pohlaví, ...“

<sup>117</sup> „Výsady pohlaví,....se neuznávají...“

Podle ustanovení § 57 k platnosti volby se vyžadovalo přítomnosti nadpoloviční většiny úhrnného počtu členů poslanecké sněmovny a senátu v den volby třípětinové většiny přítomných. Pokud nedošlo ke zvolení, konala se užší volba mezi kandidáty, kteří obdrželi nejvíce hlasů. Zvolen byl kandidát, který obdržel nejvíce hlasů, jinak rozhodl los. Volby prezidenta republiky byly upraveny zákonem.<sup>118</sup>

Volební období podle ustanovení § 58 bylo stanoveno na 7 let a počítalo se ode dne, kdy prezident republiky vykonal svůj slib. Podle původní osnovy ústavy bylo volební období prezidenta stanoveno na šest let. Avšak když na schůzi ústavního výboru dne 21. února 1920 bylo prodlouženo volební období poslanecké sněmovny na šest let, prodloužilo se volební období prezidenta republiky na sedm.<sup>119</sup> Kdo byl zvolen po dvě po sobě jdoucí volební období, nesměl být již opět volen s výjimkou prvního prezidenta Československé republiky (k tomu viz výše). Avšak dřívější prezident zůstával ve své funkci, dokud nebyl zvolen prezident nový.

K tomu je na místě dodat, že na kontinuitu nepřímé volby navázala jak ústava z roku 1948 tak i ústava z roku 1960. Ani vznikem samostatné České republiky nedošlo ke změně způsobu volby prezidenta a byla zachována nepřímá volba, přestože se již v roce 1992 objevil návrh na zavedení přímé volby prezidenta, ze strany skupiny poslanců České strany sociálně demokratické, který ale nebyl přijat.

Dodejme ještě, že dnes je již nepřímá volba prezidenta republiky minulostí. V prosinci roku 2011 byl schválen vládní návrh ústavního zákona poslaneckou sněmovnou a v únoru 2012 senátem Parlamentu České republiky. Ústavní zákon č. 71/2012 Sb. o přímé volbě prezidenta republiky byl podepsán prezidentem republiky, předsedou vlády a platně vyhlášen.

Zastoupení prezidenta republiky bylo upraveno v § 61, kde se objevil institut náměstka republiky. Náměstka prezidenta republiky volilo Národní shromáždění až poté, kdy prezident byl déle než 6 měsíců zaneprázdněn nebo nemocen a musela se na tom usnést vláda za přítomnosti tří čtvrtin svých členů. Do té doby zastupovala zaneprázdněného nebo nemocného prezidenta republiky vláda, která mohla pověřit svého předsedu jednotlivými úkony.

---

<sup>118</sup> Způsob volby prezidenta určoval zákon č. 161/1921 Sb. z. a n.

<sup>119</sup> KLOUBEK, V. *Ústavní zákony republiky Československé*. Praha 1926, sv. II., s. 95.

Funkce náměstka republiky trvala jen po dobu, po kterou trvala překážka výkonu funkce prezidentem. Ústavněprávní postavení náměstka prezidenta republiky bylo však stejné jako postavení prezidenta republiky (§ 69). V praxi po dobu existence první Československé republiky ustanovení o generálním zastupování prezidenta republiky nebylo použito. Zejména pak institut náměstka prezidenta republiky v tomto pojetí se ukázal nepraktický.<sup>120</sup>

### **2.3.1.2. Pravomoci prezidenta republiky**

Původní prozatímní ústava přiznávala prezidentovi republiky jen práva značně omezená. Prezident dle této ústavy neměl právo jmenovat a odvolávat členy vlády a tím se ocitl v dosti neurčitěm postavení. Jakýmsi oficiálním důvodem toho byla absence T. G. Masaryka ve státě. Ve skutečnosti působily i obavy, že Masaryk nebude ochoten akceptovat stranický klíč, na základě kterého byla místa v Národním shromáždění stranám přidělena na základě volebních výsledků z roku 1911.<sup>121</sup>

Je známo, že T. G. Masaryk s tak malými prezidentskými právy nesouhlasil. Na jednání ústavního výboru byl při této příležitosti tlumočen ze strany prof. Weyra Masarykův názor: „...Kdybychom ponechali vládu Národnímu shromáždění, neměl by prezident žádné moci“. Vyslovený názor byl podpořen i dalšími účastníky tohoto jednání, mimo jiné i dr. Slávikem za slovenský klub: „Slovenský klub... projevil názor, že my v ústavě potřebujeme nějakého fixního bodu, kterým by byl prezident. Proto jest náš klub také toho názoru, že prezident má mít právo jmenovat ministry, ale toto právo že má býti jistým způsobem omezeno“.<sup>122</sup>

Oproti prozatímní ústavě byly prezidentovi pravomoci posíleny již v novelách k zákonu o prozatímní vládě z května roku 1919. V tomto rozsahu byly nakonec převzaty do první Československé ústavy. Práva, která byla prezidentu republiky přiznána, je třeba považovat za práva osobní a nepřenositelná.

---

<sup>120</sup> Jediný případ zastupování prezidenta republiky vládou, resp. Předsedou vlády se uvádí v práci E. Soboty: *Československý prezident republiky*, Orbis, Praha 1934, s. 78. Viz GROSPÍČ, J., MATULA, M. *K demokratické tradici československého konstitucionalismu*. Právník 1991, roč. 130, č. 7-8, s. 615.

<sup>121</sup> BROKLOVÁ, E. *První československá ústava*. Praha 1999, s. 13.

<sup>122</sup> Z téžnospiseckého zápisu 34. schůze ústavního výboru ze dne 9. dubna 1919. Citovaný text převzat z BROKLOVÁ, E. *První československá ústava*. Praha 1999, s. 13, pozn. pod čarou č. 28.

Ústava z roku 1920 zakotvila pro prezidenta republiky právo veta.<sup>123</sup> Zakotvení prezidentova suspenzivního veta bylo shodné s americkým prezidentským systémem. Absolutní veto měl prezident vůči zákonům Podkarpatské Rusi a opatřením Stálého výboru.<sup>124</sup>

## § 47 Hlavy II.

*President republiky má právo vrátiti s připomínkami zákon usnesený  
Národním shromážděním do měsíce počítajíc ode dne, kdy usnesení  
Národního shromáždění bylo dodáno vládě.*

Ústavní listina zde po prezidentu republiky požaduje, aby učinil své připomínky, pokud vrací zákon Národního shromáždění. Je nutné připomenout, že akt s připomínkami, kterým prezident vrací zákon, není aktem jeho osobním ale aktem vládním, který musel být kontrasignován.<sup>125</sup>

K tomu poznamenává E. Broklová, že „Masaryk nikdy svých ústavních pravomocí nezneužíval. Právo veta sice v prvních letech výkonu své funkce využíval častěji, protože bylo přijímáno více zákonů, ale zejména později dbal o to, aby nezpůsobil zbytečný rozruch a své výhrady tlumočil prostřednictvím kanceláře. Vždy se snažil o spolupráci, také v případě parlamentu a zákonodárné činnosti“.<sup>126</sup>

## § 30 Hlavy II.

- (1) President republiky prohlašuje zasedání sněmoven za ukončené.*
- (2) Může je odročiti nejdéle na jeden měsíc a nejvýše jednou v roce.*

Další pravomocí prezidenta republiky, která mu byla udělena na základě ústavní listiny, (zde podle hlavy II.) bylo právo prohlašovat zasedání sněmoven za ukončené a

<sup>123</sup> Právo veta přiznával prezidentovi již zákon z 23. května 1919, č. 271 v ustanovení § 10 e).

<sup>124</sup> BROKLOVÁ, E. *První československá ústava*. Praha 1999, s. 13.

<sup>125</sup> K tomu srv. § 81 a) Ústavní listiny.

<sup>126</sup> BROKLOVÁ, E. Slušná ústava pro slušné lidi. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 –*



dokonce mohl zasedání sněmoven odročit, avšak zde byl omezen lhůtou jednoho měsíce a toto odročení mohl učinit pouze jednou v roce.

## **§ 31 Hlavy II.**

*(1) President republiky má právo rozpouštět sněmovny.*

*(2) Práva tohoto nesmí užítí posledních šest měsíců svého volebního období. Po uplynutí volebního období, jakož i po rozpuštění některé sněmovny jest provést nové volby do 60 dnů.*

Další významnou pravomocí prezidenta republiky, která mu byla udělena na základě ústavní listiny, (zde podle hlavy II.) bylo právo rozpouštět obě komory. Její omezení spočívalo pouze pro posledních šest měsíců prezidentova volebního období.

Takto čelili českoslovenští ústavodárci potížím plynoucím z klasického (francouzského) parlamentarismu, kdy bylo těžiště moci umístěno do parlamentu s mnoha politickými stranami a prezident neměl vůči němu žádné pravomoci. Díky tomuto ustanovení moderního parlamentarismu se Československo jeví jako pozoruhodná výjimka mezi státy se systémy více stran.<sup>127</sup>

Ústavní listina však postrádala pojistku proti zbytečnému rozpouštění parlamentu. A tak opět záleželo, jak tomu bylo v případě práva veta, na zodpovědnosti prezidenta republiky, jak s uvedenou pravomocí naloží.<sup>128</sup> V jistém smyslu tato pravomoc skýtala poměrně velké nebezpečí. Pokud by ve funkci prezidenta byla osoba panovačného či nerozvážného charakteru, mohla odstranit i dobrý zákonodárský sbor, jen proto, že by nevyhovoval jejím choutkám.<sup>129</sup>

Avšak proti takovému zneužití nebyla ústavní listina zcela bezmocná. Například dle ustanovení § 31 ústavy musely být do Národního shromáždění provedeny volby do 60 dnů. Podle § 54 byl ustanoven zvláštní výbor, který fungoval v době mezidobí od rozpuštění

---

<sup>127</sup> Srv. BROKLOVÁ, E. Slušná ústava pro slušné lidi. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011, s. 52.

<sup>128</sup> Srv. BROKLOVÁ, E. Slušná ústava pro slušné lidi. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011, s. 52.

<sup>129</sup> KLOUBEK, V. *Ústavní zákony republiky Československé*. Praha 1926, sv. II., s. 93.

Národního shromáždění do sejití sněmoven, k tomu aby prezident (a jím jmenovaná vláda) nemohl zneužít své moci.

Pravomoc prezidenta republiky rozpouštět parlament se v praxi uplatňovala tehdy, kdy došlo k rozpadu vládní koalice a kdy docházelo k výrazným změnám v postojích veřejnosti k vládnoucím i významným opozičním politickým stranám. Tak tomu došlo v roce 1925 a 1929.<sup>130</sup>

Tato pravomoc byla po druhé světové válce označena státovědcem Karlem Löwensteinem za „Damoklův meč visící nad parlamentem“.<sup>131</sup>

## § 70

*(1) Předsedu a členy vlády (ministry) jmenuje a propouští prezident republiky.*

Prezident měl právo jmenovat a propouštět předsedu vlády a ministry. Oproti taxativnímu vymezení pravomoci podle § 64 odst. 7 se zde hovoří i o předsedovi vlády. (Blíže k tomu v textu níže).

## § 72

*Prezident republiky stanoví, který z členů vlády řídí jednotlivá ministerstva.*

Další pravomocí prezidenta republiky bylo stanovení, kdo z členů vlády bude řídit konkrétní ministerstvo.<sup>132</sup> § 18 prozatímní ústavy, který byl opět formulován novelou č. 271 z roku 1919, zněl, že prezident republiky stanoví po návrhu předsedy ministerstva, který z členů vlády řídí jednotlivé úřady. Toto ustanovení bylo vyškrtáno ústavním výborem, neboť jej pokládal za zbytečné.

---

<sup>130</sup> GROSPÍČ, J., MATULA, M. *K demokratické tradici československého konstitucionalismu*. Právník 1991, roč. 130, č. 7-8, s. 618.

<sup>131</sup> LÖWENSTEIN, K. *Verfassungslehre*. Tübingen 1959, s. 218.

<sup>132</sup> K tomu srv. § 64 odst. 7.

Ústavní výbor se k tomuto přiklonil následovně: „Je věcí presidentovou, aby po úradě se zástupci stran v Národním shromáždění zastoupených a maje zření k většině, o kterou vláda se má opírat, vybral vhodné osobnosti, které řízením jednotlivých odborů pověří.“<sup>133</sup> (dále viz níže § 64 odst. 7).

## § 82

*President republiky má právo býti přítomen a předsedati schůzím vlády, vyžádati si od vlády a jednotlivých jejích členů písemné zprávy o každé věci, která náleží do oboru jejich působnosti.*

V tomto ustanovení bylo zakotveno právo prezidenta být přítomen a předsedat všem schůzím vlády. Mohl také o každé věci, která náležela do působnosti některého ministra, si vyžádat od něho zprávu. Prezident si mohl zvláštním nebo všeobecným příkazem vynutit, aby mu byly předkládány důležité návrhy, ještě před tím než se dostaly do parlamentu.<sup>134</sup>

## § 83

*President republiky má právo pozvati vládu neb její členy k poradě.*

K výše uvedenému § 82 se vázalo následné ustanovení, kterým bylo zakotveno právo prezidenta zvát si buď celou vládu, nebo jednotlivé členy k poradě.

S taxativním vymezením pravomocí prezidenta republiky se setkáváme v ustanovení § 64:

## § 64

*„(1) President republiky:*

*1. Zastupuje stát na venek. Sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy.*

*Smlouvy obchodní, dále smlouvy, z kterých pro stát neb občany plynou*

---

<sup>133</sup> Z návrhu ústavního výboru. KLOUBEK, V. *Ústavní zákony republiky Československé*. Praha 1926, sv. II., s. 103.

<sup>134</sup> Tamtéž, s. 107.

*jakákoli břemena majetková nebo osobní, zejména i vojenská, jakož i smlouvy, jimiž se mění státní území, potřebují souhlasu Národního shromáždění. Pokud jde o změny státního území, souhlas Národního shromáždění se dává formou ústavního zákona (čl. I. uvoz. zák.)... “*

Odstavec první je téměř doslovně převzat ze zákona č. 271 ze dne 23. května 1918. Změna byla provedena pouze v tom, že na místo výrazu „smlouvy týkající se státního území“ byl zvolen výraz „smlouvy, jimiž se mění státní území“.

3. *přijímá a pověřuje vyslance;*

K platnému pověření vyslance stejně jako k jeho jmenování se však vyžadovala kontrasignace ministra zahraničních věcí.<sup>135</sup>

*3. prohlašuje válečný stav, vypovídá s předchozím souhlasem Národního shromáždění válku a předkládá mu sjednaný mír k vyslovení souhlasu;*

Tato prezidentova pravomoc je však omezena předchozím souhlasem parlamentu.

*4. svolává, odročuje a rozpouští Národní shromáždění (§§ 28-31) a prohlašuje zasedání sněmoven za ukončené;*

Právo prezidenta republiky svolávat, odročovat a rozpouštět parlament je přesně vymezeno a omezeno v §§ 28, 30 a 31 ústavní listiny, a to z toho důvodu aby nemohlo dojít ke zkrácení práv zákonodárního sboru.

*5. má právo vraceti s připomínkami usnesené zákony (§ 47) a podpisuje zákony Národního shromáždění (§ 51), sněmu Podkarpatské Rusi (§ 3) a opatření výboru podle § 54;*

---

<sup>135</sup> K tomu srv. § 68 Ústavní listiny.

Zde se opět setkáváme s právem veta prezidenta republiky (k tomu viz výše). Podle ustanovení náleží dále prezidentu republiky právo podepisovat zákony Národního shromáždění, sněmu Podkarpatské Rusi a opatření výboru.

*6. podává ústně nebo písemně Národnímu shromáždění zprávu o stavu republiky a doporučuje mu k úvaze opatření, která pokládá za nutná a účelná;*

I toto ustanovení dává prezidentu republiky výraznou pravomoc, která jej činí velmi silným činitelem v komplexu brzd a protiváh.

*7. jmenuje a propouští ministry a stanoví jejich počet;*

Prezidentu republiky dle tohoto ustanovení příslušelo právo jmenovat a propouštět ministry. Dále měl pravomoc pouze stanovit počet ministrů a přikázat jim obor jejich působnosti.<sup>136</sup> Prezident republiky neměl však právo zřizovat nová ministerstva<sup>137</sup> a ani nemohl měnit působnost jednotlivých ministerstev.<sup>138</sup>

K tomuto ustanovení se rozpoutala poměrně velká diskuse na 110. schůzi ústavního výboru, konané 13. ledna 1920. Např. profesor Weyr se k tomuto ustanovení vyjádřil následovně „...nezamlouvá se mi dáti prezidentovi do libovůle počet ministrů, které chce jmenovati. Jest známo, že se zřizují ministerstva nejen z důvodů věcných, nýbrž i politických. Ministři bez portfeje, jmenují se někdy proto, aby se saturovaly určité politické stran“. K tomu dále dodal „Představte si, že prezident najmenuje spoustu ministrů. To má také budgetorní význam. Proto bych dával na úvahu, zdali by nestačilo, jmenuje a propouští ministry“. Snad by se dalo v důvodové zprávě říci, že ve výjimečných případech může jmenovati přespočetného člena vlády, ale když mu dáváme právo stanoviti jejich počet, myslím, že jest to právo, kterého by se mohlo zneužívatí“.<sup>139</sup>

---

<sup>136</sup> K tomu § 72 Ústavní listiny. A dále viz v textu výše.

<sup>137</sup> Počet ministerstev byl stanoven zákonem z 2. listopadu 1918, č. 2.

<sup>138</sup> „Působnost ministerstev upravuje se zákonem“. § 85 Ústavní listiny.

<sup>139</sup> Z těsnopiseckého zápisu 110. Schůze ústavního výboru ze dne 13. ledna 1920. Zápis otištěn v BROKLOVÁ, E. *První československá ústava*. Praha 1999, s. 32-55, citováno ze s. 34-35.

Na základě tohoto práva prezident nejen určoval, kdo bude členem vlády, ale zároveň jej též pověřoval řízením toho kterého ministerstva. Mohlo by se zdát, že prezident podle ustanovení ústavy tehdy mohl jmenovat (odvolat) vládu zcela podle vlastního uvážení. Avšak tomu tak nebylo, neboť z logiky ústavy již tehdy prezident nemohl jmenování provádět nějak libovolně. Vládě mohla být totiž ze strany parlamentu kdykoliv vyslovena nedůvěra, a poté musela vláda podat povinně demisi. Prezident tedy musel usilovat o jmenování takové vlády, kterou parlament okamžitým vyslovením nedůvěry nepřinutil k demisi.<sup>140</sup>

*8. jmenuje vysokoškolské profesory vůbec, dále soudce, státní úředníky  
a důstojníky, počínajíc VI. hodnostní třídou;*

Prezident republiky měl právo jmenovat veškeré vysokoškolské profesory. Právo jmenovat vysokoškolské profesory bylo prezidentu republiky v předcházející době přiznáno již zákonem ze dne 13. února 1919, č. 79.

Soudce a státní úředníky jmenoval počínajíc VI. hodnostní třídou. Tak to stanovovala již prozatímní ústava ve svém § 10 e) i její novela (odst. f). Rozlišování mezi soudci a státními úředníky narazilo při poradách o ústavě na odpor a bylo původně zamítnuto. Teprve na schůzi dne 14. února 1920 bylo původní znění obnoveno.<sup>141</sup>

Prezidentu republiky příslušelo též právo jmenovat všechny důstojníky. Ve stejném duchu jak tomu bylo v ustanovení prozatímní ústavy i novely, mu toto právo jmenovat důstojníky náleželo od VI. hodnostní třídy.

*9. uděluje dary a penze z milosti k návrhu vlády;*

Právo prezidenta republiky udělovat dary a penze z milosti je omezeno návrhem vlády. Prezident toto právo nevykonává tudíž na základě svého vlastního uvážení, nýbrž na návrh vlády.

---

<sup>140</sup> BÁRTA, J. Pravomoci prezidenta v československé ústavě. In: LOUŽEK, M. (ed.). *Československá ústava 1920, Devadesát let poté*. CEP: Praha 2010, s. 91.

<sup>141</sup> KLOUBEK, V. *Ústavní zákony republiky Československé*. Praha 1926, sv. II., s. 99.

Ústavní výbor tomuto právu práva podobná vynechal s odůvodněním, že prezident „nemá míti těch širokých práv, která příslušela dle rakouské a uherské ústavy panovníkovi“.<sup>142</sup>

Původním úmyslem ústavního výboru bylo vyškrtnutí celého odstavce. Avšak ze strany vlády bylo poukazováno na příklady, kde takové mimořádné zasáhnutí je nezbytné. Jako příklad vláda uváděla, že někdo je jmenován do vyšší hodnostní třídy, ale než dekret vyjde, zemře. Aby vdova po zesnulém neutrpěla újmy, bylo zapotřebí, aby jí byla poskytnuta zvýšená penze, která by jí příslušela, kdyby bylo bývalo vše včas opáreno před úmrtím státního úředníka.<sup>143</sup>

#### *10. má vrchní velitelství veškeré branné moci;*

Oproti prozatímní ústavě je prezidentova pravomoc vrchního velitelství v tomto ustanovení rozšířena na veškerou brannou moc.<sup>144</sup> Pojem vrchního velitelství je nutno vykládat jen jako právo dávat armádě závazné pro ni příkazy.<sup>145</sup>

#### *11. uděluje milost podle § 103.*

Podle tohoto ustanovení měl prezident právo udělovat milost. Toto právo milosti není omezeno jen na případy individuální, nýbrž obsahovalo i právo udělovat hromadnou amnestii.<sup>146</sup> Výjimky z práva milosti a práva aboličního stanovilo ustanovení § 103.

---

<sup>142</sup> Z těsnopiseckého zápisu 110. Schůze ústavního výboru ze dne 13. ledna 1920. Zápis otištěn v BROKLOVÁ, E. *První československá ústava*. Praha 1999, s. 32-55, citováno ze s. 33.

<sup>143</sup> Tamtéž, s. 33.

<sup>144</sup> K tomu srv. § 10 odst. b zákona o prozatímní ústavě č. 37/1918 Sb. z. a n.

<sup>145</sup> KLOUBEK, V. *Ústavní zákony republiky Československé*. Praha 1926, sv. II., s. 100.

<sup>146</sup> KLOUBEK, V. *Ústavní zákony republiky Československé*. Praha 1926, sv. II., s. 100.

### **2.3.1.3. Povinnosti prezidenta republiky**

Podle ústavní listiny prezident republiky měl i své povinnosti.

#### **§ 28 hlavy II.**

*„(1) President republiky je povinen svolati obě sněmovny ke dvěma řádným zasedáním v roce...“*

Jednou z povinností (podle ustanovení § 28 hlavy II.) bylo svolávání obou komor parlamentu ke dvěma řádným zasedáním, která se konala na jaře a na podzim. Ústava přímo zakotvila měsíce konání: pro jarní zasedání březen, pro podzimní zasedání říjen. Mimo to měl svolávat sněmovny podle potřeby k mimořádným zasedáním.

### **2.3.1.4. Omezení daná ústavou prezidentu republiky**

Prezident republiky byl také ve své funkci omezen.

#### **§ 63**

*„(1) President republiky nesmí být zároveň členem Národního shromáždění...“*

Například podle ustanovení § 63 nesměl zároveň zastávat funkci v parlamentu. Další jeho omezení spočívalo v tom, že to co mu nebylo výslovně vyhrazeno, příslušelo vládě (§ 64 s odkazem na § 70). Prezident byl omezen ve svých úkonech kontrasignací člena vlády (§ 68). I když podle § 103 hlavy III. mu příslušelo právo udílet amnestii, promíjet nebo zmírňovat tresty a dále tam uvedené, byl v tomto právu omezen odst. 2 tohoto paragrafu následovně: *„Tato práva nepřísluší prezidentovi republiky, jde-li o členy vlády obžalované neb odsouzené podle § 79“*. S dalšími jeho omezeními se setkáváme i v případě jeho pravomocí jak již bylo výše uvedeno.



### 2.3.1.5. Odpovědnost prezidenta republiky

#### § 66

*„President republiky není odpověden z výkonu svého úřadu...“*

Prezident nebyl nikomu odpovědný. Za jeho projevy, které souvisely s prezidentským úřadem, odpovídala vláda.

Omezení jeho odpovědnosti spočívalo i v ustanovení § 68, kde bylo zakotveno, že jeho úkon potřebuje kontrasignaci člena vlády. Veškeré jeho úkony, které vyplývaly z práv prezidenta či jeho pravomocí (§64) ústavou mu přiznaných byly úkony vládními, neboť vyžadovaly kontrasignaci příslušného člena vlády. Toto ustanovení má jiný charakter než výše předložené ustanovení § 66.

Pokud šlo o trestní odpovědnost prezidenta republiky dle § 67, mohl být trestně stíhán jen pro velezradu a to před senátem na základě žaloby ze strany poslanecké sněmovny. Trestem mohla být jen ztráta úřadu a jeho pozdějšího nabytí. Od roku 1923 mohl být trestně stíhán pro zločiny úkladů o republiku a ohrožení její bezpečnosti dle zákona č. 50/1923 Sb. z. a n.<sup>147</sup>

### 2.3.2. Vláda

#### 2.3.2.1. Postavení vlády

Na moci vládní a výkonné měla nejrozsáhlejší podíl vláda. Všechny ostatní výkonné pravomoci, které nebyly ústavou výslovně určeny prezidentovi republiky, byly v rukách vlády. Ústava zakotvila zásadu kolektivní odpovědnosti vlády Národnímu shromáždění, včetně odpovědnosti za všechny oficiální akty prezidenta republiky.<sup>148</sup>

Předsedu a členy vlády jmenoval a propouštěl prezident republiky. Za sídlo vlády bylo stanoveno hlavní město Praha (§70). Předsedu zastupoval náměstek, kterého si volila vláda.

<sup>147</sup> Zákon na ochranu republiky ze dne 19. března 1923.

<sup>148</sup> PĚCHOTA, V. *Československé ústavní dějiny*. Právník 1991, roč. 130, č. 4, s. 275.

Pokud nemohl předsedu zastupovat náměstek, nastupoval na jeho místo nejstarší člen vlády.(§71).

Podle § 72 prezident republiky stanovil, který z členů vlády řídí jednotlivá ministerstva. Podle předcházejícího ustanovení § 18 prozatímní ústavy, které bylo znovu formulované novelou č. 271/1919 Sb. z. a n., prezident republiky stanovil, který z členů vlády řídí jednotlivé úřady, po návrhu ministerského předsedy.

Na schůzi ústavního výboru k problematice zda „prezident stanoví“ či zda „prezident republiky stanoví po návrhu ministerského předsedy“ se dr. Weyr vyslovil následovně: „Podle prozatímní ústavy by mohlo být sporné, jak vlastně má prezident republiky postupovat, poněvadž tam jest řečeno, že to co jest ustanoveno zde v paragrafu 72, má prezident učiniti po návrhu ministerského předsedy. Bylo to vynecháno úmyslně?“<sup>149</sup>

Ústavní výbor pokládal znění „po návrhu ministerského předsedy“ za nadbytečné a došlo k jeho nezařazení.

Do rukou prezidenta republiky skládali členové vlády slib, že budou „svědomitě a nestranně konati své povinnosti a budou šetřiti ústavních a jiných zákonů“ (§ 73). Zde nastala změna oproti prozatímní ústavě (§ 15), kdy předseda a členové vlády skládali slib do rukou předsedy Národního shromáždění. To vycházelo i z toho, že nebyli jmenováni prezidentem ale voleni Národním shromážděním.<sup>150</sup> I když novela prozatímní ústavy z roku 1918 č. 271/1919 Sb. z. a n. svěřila jmenování ministrů prezidentovi, bylo ustanovení § 15 ponecháno beze změny. V praxi to mělo za následek, že ministři skládali (mimoústavně) slib prezidentovi a podle ústavy v Národním shromáždění.<sup>151</sup>

Také jako prezident (§ 63) podobně i členové vlády byli omezeni v tom, že nesměli být členem představenstva nebo dozorčí rady, ani zástupcem akciových společností a společností s ručením omezeným, pokud tyto společnosti se zabývaly výdělečnou činností. (§74).

---

<sup>149</sup> Z těsnopiseckého zápisu 110. schůze ústavního výboru z 13. ledna 1920. Zápis otištěn v BROKLOVÁ, E. *První československá ústava*. Praha 1999, s. 32-55, citováno ze s. 46.

<sup>150</sup> KLOUBEK, V. *Ústavní zákony republiky Československé*. Praha 1926, sv. II., s. 103.

<sup>151</sup> Tamtéž, s. 103.

### 2.3.2.2. Otázka důvěry a nedůvěry vlády

Závislost na vlády na parlamentě vyjadřovala její odpovědnost poslanecké sněmovně, která ji mohla prostou většinou nadpoloviční většiny přítomných vyslovit nedůvěru.

#### § 75

*„Vláda je odpovědna poslanecké sněmovně, která jí může vysloviti nedůvěru. K usnesení je třeba přítomnosti nadpoloviční většiny poslanců, nadpoloviční většiny hlasů...“*

Návrh tohoto opatření musel však být podepsán nejméně sto poslanci (§76). Sama vláda mohla podat v dolní komoře návrh na vyslovení nedůvěry (§77). Pokud vyslovila poslanecká sněmovna vládě nedůvěru anebo zamítla-li vládní návrh na vyslovení důvěry, musela vláda podat demisi do rukou prezidenta republiky. Ten pak stanovil, kdo povede vládní záležitosti do doby ustanovení nové vlády (§78).

Ustanovení § 78 řešil také situaci pro případ demise vlády v době, kdy by nebyl prezident nebo jeho náměstek. Úkony uvedené v tomto paragrafu by poté náležely stálému výboru, zakotveného podle § 54.

Ve zprávě ústavního výboru k ústavní listině k § 78 čteme, že kdyby skutečně k takovéto situaci došlo, bylo věcí výboru, aby určil, kdo povede vládní věci, pokud by nová vláda nebyla ustavena. Jelikož postavení ministra je zřejmě neslučitelné s členstvím 24členého výboru, nebude moci tento výbor jmenovat vládu ze svého středu. Vznikl by tím oligarchický sbor, který by mohl ohrozit celou republiku.<sup>152</sup>

---

<sup>152</sup> WEYR, F., NEUBAUER, Z. *Ústavní listina Československé republiky*. Praha 1931, s. 174.

### 2.3.2.3. Trestní odpovědnost vlády

#### § 79

*„(1) Poruší-li předseda nebo členové vlády úmyslně nebo z hrubé nedbalosti v oboru své úřední působnosti ústavní nebo jiné zákony, jsou trestně odpovědní...“*

Trestní odpovědnost vlády stanovil § 79. Podle odst. 2 tohoto paragrafu podat žalobu náleželo poslanecké sněmovně. Trestní řízení prováděl senát. Podrobnosti upravoval zvláštní zákon.

Ze zprávy ústavního výboru k tomuto vyplývá, že pokud člen vlády porušil trestní zákon mimo obor své úřední povinnosti, podléhal trestním soudům. Pokud porušil ústavní nebo jiný zákon mimo trestní zákon v oboru své úřední povinnosti podléhal výhradně trestní pravomoci senátu. Pokud by porušil trestní zákon v oboru své úřední povinnosti, nastává konkurence senátu s řádnými trestními soudy. Ústavní výbor úmyslně neřešil otázky, mělo-li v tomto případě být řízení provedeno před senátem nebo vedeno odděleně i před řádnými soudy.<sup>153</sup>

### 2.3.2.4. Pravomoci vlády

Podle ustanovení § 81 odst. 1 vláda rozhodovala ve sboru tedy jako kolektivní orgán. Dle tohoto ustanovení rozhodovala o vládních předlokách pro Národní shromáždění, o návrzích, aby prezident užil svého práva podle § 47 a o vládních návrzích.

V případě vládních návrhů byla vláda limitována § 55, kde bylo stanoveno, že „nařízení vydávati lze jen ku provedení určitého zákona a v jeho mezích“. Původně ustanovení § 55 znělo následovně: „Nařízení vydávati lze jen na základě a v mezích zákona“. Avšak ústavnímu výboru se zdálo, že by tím byla dána vládě široká nařizovací pravomoc a

---

<sup>153</sup> WEYR, F., NEUBAUER, Z. *Ústavní listina Československé republiky*. Praha 1931, s. 174.

proto užil formulace, která byla zakotvena do ústavní listiny v § 55. Tato formulace nepřipouštěla pochybnost o tom, že vládní nařizovací pravomoc je omezena jen na provádění zákonů a jen v jejich mezích. Bylo tedy vyloučeno nařizovací právo *praeter legem*.<sup>154</sup>

Každé vládní nařízení muselo být navíc podepsáno předsedou nebo jeho náměstkem, ministry, kteří byli pověřeni jeho provedením, nejméně však polovinou ministrů (§84). Zastupování ministra v případě podpisu ústava nezná.

Dle dalších odstavců § 81 rozhodovala vláda o všech věcech politické povahy, o jmenování soudců, státních úředníků a důstojníků od VIII. třídy, pokud příslušelo ústředním úřadům, nebo o návrzích na jmenování funkcionářů, které jmenoval prezident republiky (§ 64, č. 8).

## **2.4. Hlava IV. Moc soudcovská**

Samostatný oddíl Ústavní listiny, tvořící hlavu IV. podává veškeré zásadní předpisy o soudnictví, které jsou systematicky uspořádány. Je zde dbáno i na to, aby zde nebyla obsažena jen povšechná hesla, nýbrž i předpisy konkrétního obsahu, jednak pak toho, aby Ústavní listina nebyla zatížena podrobnostmi, které patří do speciálních zákonů.

Hlava čtvrtá o moci soudcovské obsahovala zejména principy vlastní demokratickému právnímu státu, jako byl princip nezávislosti soudců, zákonnosti, veřejnosti a ústnosti soudního jednání, princip obžalovací, zodpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, oddělení soudnictví od správy. Bylo zde zakotveno právo každého občana na to, aby o něm rozhodoval zákonný soudce, právo prezidenta republiky udělovat milost a jiné.

### **2.4.1. Základní zásady organizace a činnosti soudů**

#### **§ 94**

*„(1) Soudnictví vykonává se státními soudy; zákon stanoví jejich organizaci, příslušnost věcnou i místní, jakož i řízení před nimi.*

*(2) Nikdo nesmí býti odňat svému zákonnému soudci.*

---

<sup>154</sup> Tamtéž, s. 175.

*(3) Jen v řízení trestním mohou býti zavedeny soudy výjimečné a to pouze v případech zákonem předem stanovených a na dobu obmezenou.“*

V ustanovení paragrafu 94 se zdůrazňovalo, že soudnictví se vykonává pouze státními soudy, dále že zákonem musí být určena nejen věcná nýbrž i místní příslušnost soudů, a že i řízení před soudy lze upravovat jen zákonem. Stanovena rovněž zásada, že nikdo nesměl být odňat svému zákonnému soudci.

Tímto se dostalo ústavní ochrany té zásadě, že trestní soudy mohly soudit jen činy zákonem jim výslovně přikázané. Podle ústavní listiny nebylo již možné, aby soudům byla nová agenda přikazována cestou nařizovací nebo dokonce jim byla touto cestou odnímána.<sup>155</sup>

Dále byla stanovena zásada, že nikdo nesměl být odňat svému zákonnému soudci.

Z ustanovení odstavce třetího vyplývalo, že výjimečné soudy mohly být zavedeny pouze v trestním soudnictví a to pouze v případech, které zákon předem stanovil a to na omezenou dobu. Tímto byly vyloučeny veškeré výjimečné soudy ad hoc zřízené.<sup>156</sup>

V dalším ustanovení § 95 byla vymezena příslušnost civilních a trestních soudů. Je zde zakotvena zmínka o rozhodčím soudu. Zachovány jsou i soudy vojenské, avšak pouze jako soudy trestní, jejichž pravomoc mohla být rozšířena na civilní obyvatelstvo v období války, jen pro činy, které byly spáchány v období války a pouze podle předpisů prováděcího zákona.

Ustanovení neužívá pojmu soudy policejní a finanční, ale používá obratu policejní řízení a trestní řízení finanční a to z toho důvodu, že v těchto záležitostech ještě nepříslušelo řádným soudům.

Dle ustanovení se zřizoval jediný nejvyšší soud pro celé území státu.

---

<sup>155</sup> WEYR, F., NEUBAUER, Z. *Ústavní listina Československé republiky*. Praha 1931, s. 137.

<sup>156</sup> Tamtéž, s. 137.

## § 96

*„(1) Soudnictví jest ve všech stolicích odděleno od správy.*

*(2) Řešení sporů o příslušnost mezi soudy a úřady správními upravuje zákon.“*

Ustanovení odst. 1 § 96 bylo pojato do Ústavní listiny zejména pro svůj historický význam, kdy docházelo v předešlé době k zásahům moci výkonné do moci soudcovské. Avšak tento odstavec vyjadřuje pouze obecný princip.<sup>157</sup> Jakým způsobem měly být rozhodovány spory mezi správními úřady a soudy, bylo ponecháno na zvláštním zákoně.<sup>158</sup>

### 2.4.2. Nezávislost soudců

## § 98

*„...(1) Veškerí soudcové vykonávají svůj úřad neodvisle, jsouce vázáni jen zákonem...“.*

Soudcové vykonávali svůj úřad nezávisle a byli vázáni jen zákonem (§ 98). Při svém rozhodování mohli zkoumat platnost nařízení, u zákonů zkoumali, zda byly řádně vyhlášeny (§ 102). V jakém rozsahu měli právo zkoumat soudcové platnost zákonů a nařízení, se ústavní listina přidržovala zásad již dříve platících. V uvozovacím zákoně byla upravena zvlášť otázka, jakým způsobem se bude zkoumat zákon odporující ústavě.

Tím se soudcům přiznávalo zvláštní postavení ve státní organizaci. Za své rozhodnutí soudce nikomu nebyl odpovědný. Odpovědný byl pouze za porušení zákona. Dosti často výklad zákona nebyl jasný. Ve výkladu zákona byl soud nejvyšší autoritou, nezávislou na dočasné většině v parlamentě a na dočasné vládě.<sup>159</sup>

---

<sup>157</sup> K tomu podrobněji WEYR, F., NEUBAUER, Z. *Ústavní listina Československé republiky*. Praha 1931, s. 138.

<sup>158</sup> K tomu srv. např. zákon o správním soudnictví u úřadů okresních a župních č. 158/1920 Sb z. a n. ze dne 9. března 1920.

<sup>159</sup> ŠTASTNÝ, M. *Všeobecný přehled soudnictví v Československu*. Čs. vlastivěda V, Praha 1931, s. 376-384.

Rozhodnutí byly vyhlášovány jménem republiky. Byla stanovena zásada ústnosti a veřejnosti soudního líčení. Veřejnost mohla být z projednání vyloučena jen v případech stanovených zákonem. V trestním řízení byla stanovena zásada obžalovací (§ 101).

### **2.4.3. Správní soudnictví**

#### **§ 105**

*(1) „Ve všech případech, ve kterých úřad správní podle zákonů o tom vydaných rozhoduje o nárocích soukromoprávních, volno jest straně tímto rozhodnutím dotčené po vyčerpání opravných prostředků dovolávati se nápravy pořadem práva...“*

Oproti předcházející obdobné právní úpravě<sup>160</sup> je v ustanovení § 105 hovořeno výslovně o soukromoprávních nárocích a dále o tom, že teprve po vyčerpání opravných prostředků se lze podat dovolání ve lhůtě přesně stanovené v soudním rozhodnutí. K provedení § 105 byl vydán zákon č. 217/1925 Sb. z. a n. ze dne 15. října 1925. Tento zákon se sestával ze sedmi paragrafů, v nichž bylo zakotveno, kdo je kompetentní k projednání návrhu a stanoveny lhůty k podání.

## **2.5. Hlava V. Práva a svobody, jakož i povinnosti občanské**

Obsahem hlavy páté jsou občanská práva a občanské svobody ale i povinnost. Ústavní listinou byly odstraněny všechny výsady pohlaví, rodu a povolání a nastolena rovnost občana před zákonem.

Ústava se zabírala osobní, domovní, tiskovou, shromažďovací a spolkovou svobodou, vymezila všeobecně politické právo, listovní tajemství, svobodu vyznání a svědomí, svobodu projevu a mínění a vzala pod zvláštní ochranu manželství, rodinu a mateřství.

---

<sup>160</sup> Srv. čl. 15 rak. zákona o moci soudcovské.



Tyto ochrany byly vyhlášeny formou záruk. Svoboda tisku nesměla být omezena předběžnou cenzurou, spolek se mohl volně vytvářet, pokud jeho činností nebyl porušen trestní zákon nebo veřejný řád, sdružením bylo zaručeno právo spolčovací k ochraně a podpoře pracovních a hospodářských poměrů, petičnímu právu se těšila každá osoba stejně jako osoby právnické a sdružení v mezích jejich působnosti. Svoboda svědomí a vyznání se zaručovala a nikdo nesměl být nucen k účasti na náboženském úkonu.<sup>161</sup> Soukromé vlastnictví bylo možné omezit jen zákonem a v zásadě jen za náhradu, pokud by zákon nestanovil vyvlastnění bez náhrady. Majetková svoboda byla zajištěná a rozvinutá v celém systému práva.

Jako jedinou povinnost stanovila ústava, že každý způsobilý občan v ČSR byl povinný podrobit se vojenskému výcviku a uposlechnout výzvy na obranu vlasti.

Nová úprava týkající se zakotvení občanských práv a svobod byla v mnoha směrech odlišná od občanských práv, které přinesla a zakotvila prosincová ústava z roku 1867. Autoři československé ústavní listiny si byli dobře vědomi úkolu, který před nimi stojí, a pečlivě hledali ústavní modely pro novou právní úpravu.

Dokládá to i přehled vzorů vládního návrhu i uvažování o rozdílném chápání občanských práv v německé a francouzské ústavní teorii. Nová ústavní listina vycházela z teorie francouzské, a podle jejího vzoru tak stanovila pevnou mez, kterou obyčejný zákon nesmí překročit, moc výkonnou omezila předpisy o občanských právech, která musí respektovat a pro kterou jsou závazná.<sup>162</sup>

Za podstatné lze považovat i to, že ustanovení o občanských právech bylo možné změnit pouze ústavním zákonem,<sup>163</sup> a zároveň ustanovení zakotvená v hlavě páté (částečně i v hlavě šesté) zavazovala legislativce jednak k tomu, aby vydal neprodleně zákonné předpisy

---

<sup>161</sup> Srv. MAZER, R. A. *Ústavní ochrana svobody projevu, svobody tisku a svobody sdružování a shromažďování*. Právník 1991, roč. 130, č. 6, s. 548.

<sup>162</sup> MALÝ, K. Československá ústava z roku 1920 – otevření cesty k demokratické společnosti. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011, s. 15.

<sup>163</sup> Na rozdíl od bývalé rakouské úpravy, která pokud již k jednotlivým občanským právům vydala prováděcí předpisy, dovoľovala, aby mohly být měněny ministerskými nařízeními.

k jejich provedení, a jednak derogovala některá ustanovení zákonů, které byly převzaty z monarchie.<sup>164</sup>

I přesto, že hlava pátá obsahovala široký katalog občanských práv a svobod, postrádáme zde ještě, na rozdíl od výmarské ústavy z 11. srpna 1919 a polské ústavy ze 17. března 1921,<sup>165</sup> zakotvení práv sociálních, i když v § 126 týkající se ochrany rodiny, manželství a mateřství,<sup>166</sup> lze pokládat za jejich náznak.<sup>167</sup> Avšak co se týče výmarské ústavy je nutno dodat, že sociální práva tam zakotvená, nebyla právy žalovatelnými, ani nezakládala konstrukci nového uspořádání společnosti a tak nakonec skýtala záminku ke kritice výmarské ústavy a demokracie, neboť nemohla být dodržována.<sup>168</sup>

Během historického vývoje vztah jednotlivce ke státu prodělal řadu změn. Pod vlivem filozofických nauk 18. století se vytvořil pojem tzv. lidských a občanských práv, která byla považována za přirozená a nezadatelná práva. Ústavní vývoj, zejména ve Francii a v Americe, tohoto století směřoval k tomu, že do ústav byla pojímána slavnostní prohlášení o lidských a občanských právech. Tímto ústavy garantovaly ochranu jednotlivce vůči státní moci jak zákonodárné tak výkonné.<sup>169</sup>

Velmi slavnostním a výstižným způsobem byla prohlášena lidská a občanská práva ve francouzské deklaraci z roku 1789. Podobně i další francouzské ústavní listiny z roku 1795 a 1848 obsahují prohlášení a záruky lidských a občanských práv, ale také i občanské povinnosti.

To platí i v případě ústavní listiny z roku 1920, kde v hlavě páté jsou zakotveny jak práva a svobody, tak občanské povinnosti. Tím, že došlo k zakotvení těchto práv a svobod do ústavy, byla stanovena jasná hranice, kterou zákonodárce nesměl překročit. Zákony, které by

---

<sup>164</sup> MALÝ, K. Československá ústava z roku 1920 – otevření cesty k demokratické společnosti. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011, s. 15.

<sup>165</sup> K tomu srv. znění výmarské a polské ústavy in WILLOWEIT, D., SEIF, U. *Europäische Verfassungsgeschichte*. Mnichov 2003.

<sup>166</sup> „Manželství, rodina a mateřství jsou pod zvláštní ochranou zákonů.“ § 126 Ústavní listiny.

<sup>167</sup> ADAMOVIČ, K. Ústava z roku 1920 v kontextu evropského konstitucionalismu. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011, s. 32.

<sup>168</sup> BROKLOVÁ, E. Srovnání demokratických ústav ČSR, Německa a Rakouska. In: LOUŽEK, M. (ed.). *Československá ústava 1920, Devadesát let poté*. CEP: Praha 2010, č. 83/2010, s. 18.

<sup>169</sup> WEYR, F., NEUBAUER, Z. *Ústavní listina Československé republiky*. Praha 1931, s. 140.

odporovaly ustanovením o právech a svobodách v ústavní listině zakotvené, by se považovaly za neplatné.<sup>170</sup>

K tomu, aby zákonodárce zachoval meze, které mu stanovila ústavní listina, dostatečnou záruku poskytoval ústavní soud. Ústavní soud rozhodoval, zda obyčejný zákon ústavě odporuje či nikoliv.<sup>171</sup>

Jako doplněk ústavní listiny byl vydán ústavní zákon č. 293/1920 Sb. z. a n. o ochraně svobody osobní, domovní a tajemství listovního.

### 2.5.1. Rovnost

#### § 106

*(1) Výsady pohlaví, rodu a povolání se neuznávají.*

*(2) Všichni obyvatelé republiky Československé požívají v stejných mezích jako státní občané této republiky na jejím území plné a naprosté ochrany svého života i své svobody nehledíc k tomu, jakého jsou původu, státní příslušnosti, jazyka, rasy nebo náboženství. Úchytky od této zásady jsou přípustny jen, pokud právo mezinárodní dovoluje.*

*(3) Tituly smějí býti udílány jen, pokud označují úřad nebo povolání.*

*Toto ustanovení netýká se akademických hodností.*

Tímto ustanovením se poprvé na našem území prohlásilo, že výsady pohlaví, rodu a povolání se neuznávají.

Kolem této formulace „výsady pohlaví, rodu a povolání se neuznávají“ se na schůzi ústavního výboru v lednu 1920 rozproudila velmi zajímavá diskuse. Poslanec profesor Fr. Weyr navrhoval vynechat slovo „pohlaví“. V debatě např. uvedl: „Varuji, abychom stanovili v témž právním řádu a jednom zákoně jednu zásadu a ve druhém jinou. Není nám pomoheno, když akademicky prohlásíme rovnost pohlaví, když v občanském zákoně provedena není.

<sup>170</sup> To je vyjádřeno článkem I., odst. 1 uvozovacího zákona: „Zákony odporující ústavní listině, jejím součástkám a zákonům ji měnícím a doplňujícím jsou neplatné“.

<sup>171</sup> „Ústavní soud rozhoduje o tom, vyhovují-li zákony republiky Československé a zákony sněmu Podkarpatské Rusi zásadě článku I.“ Viz. článek II. uvozovacího zákona.

Změňme občanský zákoník, ale nedávejme direktivu v ústavě.“ Poslanec Meissner na tato slova reagoval: „ Přes to, že říkáme, že všichni jsou si rovni a že není výsad, má kupříkladu zletilý výsady proti nezletilému“. Na to ministr Švehla poznamenal „ A dvouoký proti jednookému“. Podporu navržené formulace jasně vyjádřil zpravodaj: „ Ale čeho chceme tímto ustanovením docílit? Aby nemohl býti vydán zákon, kupříkladu nový advokátní řád, jímž by ženy byly vyloučeny z advokacie nebo zákon pro soudy, že soudními úředníky mohou být toliko muži... Ženské jsou v mnohých věcech lepší než my. Proč to nemáme říci, když fakticky to provádíme krok za krokem?“.<sup>172</sup> S vyškrtnutím slova „pohlaví“ nakonec Fr. Weyr neuspěl.

Všichni obyvatelé Československé republiky požívali dle druhého odstavce jako státní občané ochrany života i své svobody, a to bez ohledu na původ, státní příslušnost, jazyk, rasu nebo náboženství.

Poslední odstavec, podobně jako zákon o zrušení šlechtických titulů,<sup>173</sup> dovoľoval udílení titulů jen v případě, pokud slouží k označení úřadu nebo povolání, přičemž se toto ustanovení netýká akademických titulů.

Tímto ustanovením byly zrušeny výsady, které předcházející právní úprava přinášela, ať již v oblasti soukromého či veřejného práva. Tato ustanovení představoval zásadní rozlukou s předcházející právní úpravou (máme na mysli rakouskou), která sice formálně zakotvila rovnost před zákonem, ale v celé řadě právních předpisů to nerespektovala.<sup>174</sup>

K tomu ještě dodejme, že zásadě rovnosti bylo vyhověno také zákonem z 10. dubna 1920 o zrušení šlechtictví, řádů a titulů a zákonem z 3. července 1924 o zrušení svěřenectví všeho druhu a zákazu zřizovati svěřenectví nová.<sup>175</sup>

---

<sup>172</sup> Převzato z těsnopiseckého zápisu 110. schůze ústavního výboru z 13. ledna 1920. Text in BROKLOVÁ, E. *První československá ústava*. Praha 1999, s. 49-51.

<sup>173</sup> „Šlechtictví a řády, jakož i veškerá z nich plynoucí práva se zrušují, rovněž tak tituly, pokud byly udělovány jako pouhá vyznamenání. V platnosti zůstávají takové tituly, na které lze splněním předepsaných podmínek nabýti právního nároku (titul doktorský, inženýrský, atd.), pak tituly, jež vyjadřují skutečně zastávanou úřední hodnost, a vyznamenání udělovaná vysokými školami (čestné doktoráty apod.)...“ §1 zákona č. 61/1918 Sb. z. a n. ze dne 10. prosince 1918.

<sup>174</sup> Jako příklad můžeme uvést např. rakouské volební právo, které vycházelo do roku 1907 z majetkového censu a ponechávalo tento princip až do konce monarchie při zemských a obecných volbách, existenci panské sněmovny a dědičných pěrů, praxi rakouské vlády při obsazování míst ve službě zahraniční a v armádě, apod. MALÝ, K. Československá ústava z roku 1920 – otevření cesty k demokratické společnosti. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011, s. 15.

<sup>175</sup> Viz. TOBOLKA, Z. *Jak vznikla ústava Československé republiky z roku 1920*. Praha 1946, s. 29.

## 2.5.2. Svoboda osobní

### § 107

*(1) Svoboda osobní se zaručuje. Podrobnosti upravuje zákon jako součást této ústavní listiny.*

*(2) Omezení nebo odnětí osobní svobody je možné jen na základě zákona.*

*Rovněž jen na základě zákona může veřejná moc od občana požadovati osobních výkonů.*

Československá ústavní listina z roku 1920 zaručovala stručně v § 107 osobní svobodu s poznámkou, že podrobnosti upraví zvláštní zákon představující součást ústavy. Zvláštní zákon, který doplňoval ústavu v oblasti základních práv, byl parlamentu předložen 27. března 1920. Návrh byl dán k posouzení ústavnímu výboru, který se s jeho zněním až na drobná upřesnění ztotožnil. Zpravodajem zákona se stal dr. Bouček. Projednávání tohoto ústavního zákona v podstatě nevzbudilo žádnou pozornost ze strany poslanců a byl bez problémů schválen.<sup>176</sup>

Podle ustanovení § 1 ústavního zákona<sup>177</sup> nikdo nesměl být stíhán, jen v případech zákonem dovolených. Stíhat mohl pouze dle zákona příslušný soud nebo úřad a řízením upraveným podle zákona.

Zákaz stíhání platil i v případě „když v amnestičním výnosu vysloveno, že v případech, kdy vzejde pochybnost, zdali se na určitý případ ustanovení o amnestii vztahuje, po případě, že o stížnosti rozhodne s konečnou platností ministr spravedlnosti, není rozhodnutí takové konečným a nevylučuje, když v řízení trestním jest pokračováno, rozhodování příslušných soudů.“<sup>178</sup>

---

<sup>176</sup> Ústavní zákon o ochraně svobody osobní, domovní a tajemství listovního byl přijat 9. dubna 1920 a vyhlášen pod č. 293/1920 Sb. z. a n. K postoji parlamentu srv. stenoprotokol o 141 schůzi Národního shromáždění roku 1920.

<sup>177</sup> Dle ústavního zákona č. 293/1920 Sb. z. a n. ze dne 9. dubna 1920.

<sup>178</sup> Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 3. prosince 1921, č. 14.123.

Vyjma případu přistižení při samotném činu nesměl být nikdo zatčen, leda na základě písemného odůvodněného soudního příkazu, který musel být předložen při zatčení a pokud to nebylo možné nejdéle do 24 hodin po zatčení.<sup>179</sup>

Do vazby mohl být člověk úředním orgánem vzat do vazby jen v případech stanovených zákonem, propuštěn nejpozději do 48 hodin a předán úřadu, který podle okolností případu byl příslušný provést další řízení.<sup>180</sup>

Podle ustanovení § 4 nikdo nesměl být, s výjimkou případů stanovených zákonem, vypovězen z určitého místa nebo území, nebo nucen k tomu aby se nevzdaloval z určitého místa nebo území.<sup>181</sup> K tomuto paragrafu se váže řada judikátů nejvyššího správního soudu.<sup>182</sup>

Taktéž byly zakotveny podmínky a složení kauce, na základě kterých mohla být zatčená nebo uvězněná osoba propuštěna na svobodu.<sup>183</sup>

### 2.5.3. Svoboda pohybu

#### § 108

- (1) Každý státní občan československý může se usazovati na kterémkoli místě Československé republiky, nabývati tam nemovitostí a vykonávati výdělkovou činnost v mezích všeobecných právních ustanovení.*
- (2) Omezení tohoto práva je možné jen v zájmu veřejném na základě zákona.*

---

<sup>179</sup> Ustanovení § 2 zákona č. 293/1920 Sb. z. a n.

<sup>180</sup> Ustanovení § 3 zákona č. 293/1920 Sb. z. a n. K tomu viz tehdejší platný trestní řád a ustanovení § 5 zákona o mimořádných opatřeních č. 300/1920 Sb. z. a n. ze dne 14. dubna 1920.

<sup>181</sup> Ustanovení § 4 zákona č. 293/1920 Sb. z. a n.

<sup>182</sup> Např. nález Nejvyššího správního soudu č. 7635 ze dne 28. června 1921, v jehož výroku se hovoří „Ukládajíc zdejšímu státnímu občanu poplatek za povolení usaditi se v jejím obvodu obmezuje obec volné stěhovací právo občana toho a jest její výrok v nedostatku zákonného podkladu k uložení dávky té nezákonným“.

<sup>183</sup> K tomu viz tehdejší platný trestní řád a ustanovení § 5 zákona o mimořádných opatřeních č. 300/1920 Sb. z. a n. ze dne 14. dubna 1920.

Ústavní listina věnovala pozornost svobodě pohybu ve svém ustanovení § 108, kterou podobně jako předcházející předlitavská právní úprava spojovala se svobodou majetkovou.

Dne 9. dubna 1920 byl přijat ústavní zákon 293/1920 Sb. z. a n. (k němu viz také výše), který do jisté míry parafrázoval v oblasti svobody pohybu znění zrušeného zákona o ochraně svobody osobní č. 87/1862 ř. z. Zařazení tohoto práva přímo do ústavní listiny nepovažoval ústavodárce za vhodné a odmítl též platnost zákona z roku 1862.<sup>184</sup>

Zákon č. 87/1862 ř. z. chápal svobodu pohybu jako širší součást svobody osobní. V ustanovení § 5 stanovil, že nikdo nemůže být nucen k pobytu na určitém místě, a stejně tak, že nikdo nemůže být z žádného místa vykázán.<sup>185</sup> Následný základní zákon o všeobecných právech státních občanů č. 142/1867 ř. z. z 21. prosince 1867 v článku 4 garantoval svobodu pohybu, kdy uváděl, že „Volné stěhování se osob a jmění v mezích státu ničím není omezeno.“. Ve svém dalším článku 6 zakotvil, že „Každý občan státní může na každém místě v státě se zdržovati a bydleti ...“.<sup>186</sup> <sup>187</sup>

V tomto kontextu je třeba se ještě zmínit krátce o císařském nařízení č. 31/1857 ř. z. a meziministerské vyhlášce č. 80/1867 ř. z. o policejně-pasových předpisech., kterými byly stanoveny konkrétní podmínky pohybu uvnitř habsburské monarchie. Částka první vyhlášky pojednávala „o cestách občanů zdejších v zemích zdejších“.<sup>188</sup>

Občané Předlitavska k cestám uvnitř státu nepotřebovali cestovní pas, ale každý měl povinnost se prokázat nějakým úředně vydaným dokladem totožnosti a doložit, že má dost peněz na zamýšlenou cestu. Základním průkazem byl tzv. list legitimační, ale daly se použít i jiné doklady jako byla např. pracovní či čeledínská knížka.<sup>189</sup>

---

<sup>184</sup> HORÁČEK, C. *Občanská práva a občanské povinnosti*. In: Slovník veřejného práva Československého, Brno 1932, Díl II., s. 969.

<sup>185</sup> Srv. § 5 zákona o ochraně svobody osobní č. 87/1862 ř. z.

<sup>186</sup> Čl. 4 a čl. 6 zákona o všeobecných právech občanů č. 142/1867 ř. z., in VESELÝ, Z. *Dějiny českého státu v dokumentech*. Praha 2012, třetí vydání, s. 413; K tomu srv. též NOVÁK, J. *Všeobecná práva státních občanů*. Praha 1907, s. 5-7.

<sup>187</sup> Ačkoliv zde zákonodárce uváděl, že svoboda pobytu zde není ničím omezená, přece jen v praxi narážela na omezení trestního i správního práva jako bylo např. policejní vypovězení či odstrčení. ŠTEMBERK, J. Československý občan a svoboda pohybu. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011, s. 78.

<sup>188</sup> RYCHLÍK, J. *Cestování do ciziny v habsburské monarchii a v Československu*. Praha 2007, s. 138.

<sup>189</sup> ŠTEMBERK, J. Československý občan a svoboda pohybu. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011, s. 78.

Co se týče svobody pohybu, ústavní zákon 293/1920 Sb. z. a n. stanovil, že „vyjma případy zákonem stanovené nesmí nikdo býti z určitého místa neb území vypovězen nebo přidržován k tomu, aby se z určitého místa nebo území nevzdaloval“<sup>190</sup>.

Platná právní úprava takto zaručovala československému občanovi svobodu pohybu po celém území, aniž by k tomuto pohybu potřeboval nějaké zvláštní doklady.

Složitější problematikou se jevila možnost opuštění státního území.<sup>191</sup> Předlitavské<sup>192</sup> a československé prvorepublikové ústavní předpisy věnovaly pozornost pouze vystěhovalcům, tedy trvalému opuštění státního území. Podle ústavní listiny z roku 1920 se v § 110 stanovilo, že toto právo lze omezit jen na základě zákona.

## § 110

*Právo vystěhovati se do ciziny může býti omezováno jen zákonem.*

Problematika svobody cestování, tedy „překročení hranic státních za účelem dočasného pobytu v cizině a bez úmyslu hledati si tam výživy“<sup>193</sup> nebyla tak v ústavní rovině řešena, ale v souladu s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ČSR z roku 1923 byl uplatňován názor, že svoboda zahraničního cestování je součástí osobní svobody a jako taková je ústavně chráněna. Za podmínek stanovených ústavou mohla být tedy omezena pouze zákonem.<sup>194</sup>

---

<sup>190</sup> § 4 zákona č. 293/1920 Sb. z. a n.

<sup>191</sup> Tato svoboda byla na úrovni ústavních předpisů výslovně zakotvena teprve až v Listině základních práv a svobod, která byla přijata ústavním zákonem č. 23/1991 Sb. v článku 14, odst. 2. V něm bylo stanoveno, že „každý, kdo se oprávněně zdržuje na území České a Slovenské federativní republiky, má právo svobodně je opustit. Citováno z ŠTEMBERK, J. Československý občan a svoboda pohybu. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011, s. 79.

<sup>192</sup> K tomu srv. čl. 6 základního zákona o všeobecných právech státních občanů č. 142/1867 ř. z.

<sup>193</sup> KALOUSEK, V. *Cestování do ciziny*. In Slovník veřejného práva Československého. Brno 1929, Díl II., s. 155.

<sup>194</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČSR sp. Zn. 4675/23 ze dne 22. března 1923. Dále k této problematice v následném období velmi podrobně ŠTEMBERK, J. Československý občan a svoboda pohybu. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011, s. 80-87.



## 2.5.4. Svoboda domovní

### § 112

*(1) Právo domovní je neporušitelné.*

*(2) Podrobnosti upravuje zákon jako součást této ústavní listiny.*

Podrobnosti o ochraně svobody domovní upravil ústavní zákon č. 293/1920 Sb. z. a n.<sup>195</sup>

Svoboda domovní se projevila v tom, že prohlídka bytu nebo jiných místností, které náležely k domácnosti nebo byly určeny k provozování živnosti či výdělečné činnosti, byl přípustná pouze v případech stanovených dle zákona. Prohlídka mohla být provedena jen na základě zákona příslušným soudem nebo úřadem a řízením podle zákona upraveným.<sup>196</sup>

Domovní prohlídka byla přípustná až na určité výjimky (k tomu dále § 8) jen na základě písemného a odůvodněného soudního příkazu, který musel být doručen při prohlídce a pokud to nebylo možné, do 24 hodin po prohlídce.<sup>197</sup>

Výjimky kdy byla přípustná prohlídka k účelům trestního řízení i bez písemného soudního příkazu stanovil zákon. Avšak v tomto případě musel orgán, který vykonával prohlídku vykázat své oprávnění k tomu a vydat osobě, u které prohlídku provedl na její žádost ihned, nebo nejdéle do 24 hodin písemné potvrzení o vykonané prohlídce a důvodech pro její provedení a o věcech u ní zabavených.<sup>198</sup>

Při domovní prohlídce bylo povinností ihned sepsat protokol, který musel obsahovat zákonný důvod a důvod podezření, pro který byla prohlídka provedena a jaký byl její

---

<sup>195</sup> Ústavního zákon č. 293/1920 Sb. z. a n. ze dne 9. dubna 1920.

<sup>196</sup> Ustanovení § 6 zákona č. 293/1920 Sb. z. a n. K tomuto ustanovení viz judikatura nejvyššího správního soudu. Např. Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 7. června 1924, č. 8633/23, kde se ve výrokové části píše „*Nejvyšší správní soud jest příslušným, aby přezkoumal rozhodnutí správního úřadu, prohlašující, že administrativní domovní prohlídka byla provedena dle zákona*“.

<sup>197</sup> K tomu viz tehdejší platný trestní řád a ustanovení § 6 zákona o mimořádných opatřeních č. 300/1920 Sb. z. a n. ze dne 14. dubna 1920.

<sup>198</sup> Ustanovení § 8 zákona č. 293/1920 Sb. z. a n.

výsledek. Pokud nebylo nic závadného shledáno, muselo být o tom ihned vydáno písemné potvrzení.<sup>199</sup>

### 2.5.5. Svoboda majetková

V ústavě z roku 1920 nacházíme jen pár ustanovení, která se týkala ekonomické roviny.<sup>200</sup> Ústavní listina garantovala soukromé vlastnictví, svobodné podnikání na území republiky, daňové povinnosti, shromažďovací právo a používání různých jazyků v obchodní sféře.

#### § 108

*(1) Každý státní občan československý může se usazovati na kterémkoli místě Československé republiky, nabývati tam nemovitostí a vykonávati výdělkovou činnost v mezích všeobecných právních ustanovení.*

*(2) Omezení tohoto práva je možné jen v zájmu veřejném na základě zákona.*

V § 118 bylo výslovně zakotveno právo občanů nabývat nemovitosti na území československé republiky a podnikat – dobově – vykonávat výdělkovou činnost.

#### § 109

*(1) Soukromé vlastnictví lze omeziti jen zákonem.*

*(2) Vyvlastnění je možné jen na základě zákona a za náhradu, pokud zákonem není nebo nebude stanoveno, že se náhrada dáti nemá.*

§ 119 garantoval soukromé vlastnictví a omezoval vyvlastnění. K tomuto ustanovení je třeba se zmínit o zprávě z ústavního výboru, která se prezentovala jako výsledek kompromisu a na rozdíl od původně zamýšleného znění umožnila v odůvodněných případech vyvlastnění ve veřejném zájmu: „Lze pevně doufati, že náš stát, jakmile nastanou normální

---

<sup>199</sup> Ustanovení § 10 zákona č. 293/1920 Sb. z. a n.

<sup>200</sup> Vyjma níže uvedených §§ 108 a 109 se ještě jednalo o ustanovení § 111, který vymezoval ukládání daní a veřejných dávek jen na základě zákona, § 114 garantující právo spolčovacích z hlediska podpory pracovních a hospodářských poměrů a § 128 odst. 3 v hlavě šesté, kde bylo zaručeno používání různých jazyků i v obchodních záležitostech.

poměry, provede regulaci řek, spojovací kanály mezi velkými řekami, t. zv. elektrisaci aj. Z těchto podniků i soukromníci budou mít netušený prospěch, cena jejich nemovitostí stoupne značnou měrou. Není tudíž příčiny, proč by potřebné k tomu pozemky měly býti v každém případě za drahé peníze vykupovány. Arci bude i v budoucnosti třeba zákona, který ustanoví, kdy vyvlastnění, a to i bz náhrady, bude přístupno“.<sup>201</sup>

Z důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona se dozvídáme o ujištění, že „zásadou ovšem zůstává, že vyvlastnění děje se za náhradu – výjimky z této zásady může však stanoviti již zákon obyčejný. Tímto předpisem má býti urychleno a usnadněno uzákoňování národohospodářských významných problémů souvisejících s prováděním různých pozemkových reforem“.<sup>202</sup>

Ústavní listina v ekonomické rovině vycházela z rakouské ústavy z roku 1867.<sup>203</sup> Po přijetí ústavní listiny pokračovalo úsilí o sjednocení hospodářského práva, resp. Právních úprav rakouského, uherského a na Hlučínsku říšskoněmeckého. Ve skutečnosti se jednalo většinou o rozšíření českého (rakouského) práva na zbytek republiky a zároveň o tvorbu úplně nových zákonných ustanovení.<sup>204</sup>

### 2.5.6. Svoboda tisku

Z níže předloženého ustanovení ústavní listiny vyplývá, že ústavní listina zajišťovala svobodu tisku tak, že v normálních dobách nepřipouštěla preventivních prostředků proti tisku, nýbrž jenom represivních a stanovila ve všech případech odpovědnost za trestné činy spáchané tiskem. V době války nebo nepokojů připouštěla omezení, které stanovil zvláštní zákon.

---

<sup>201</sup> Citováno z JAKUBEC, I. Ekonomické parametry československé ústavní listiny. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011, s. 170-171.

<sup>202</sup> Citováno z JAKUBEC, I. Ekonomické parametry československé ústavní listiny. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011, s. 171.

<sup>203</sup> K tomu velmi podrobně včetně komparace obou ústav JAKUBEC, I. Ekonomické parametry československé ústavní listiny. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011, s. 171-173.

<sup>204</sup> Tamtéž, s. 179.

## § 113

*„(1) Svoboda tisku, jakož i právo klidně a beze zbraně se shromažďovati a tvořiti spolky jsou zabezpečeny. Jest proto v zásadě nedovoleno podrobovati tisk předběžné cenzuře...“*

*„(3) ...Tímto způsobem může se stanoviti, jakým omezením podléhají zásady předcházejících odstavců za války nebo tehdy, vypuknou-li uvnitř státu události ohrožující zvýšenou měrou republikánskou státní formu, ústavu nebo veřejný klid a pořádek.“*

Pod svobodou tisku, o které se zmiňuje § 113, se rozuměla formální svoboda tisku, tj. svoboda tisknutí, rozšiřování tiskopisů a opatřování zpráv pro tisk.<sup>205</sup>

§ 113 ústavní listiny upravoval svobodu tisku a v zásadě zakazoval předběžnou cenzuru. Z odstavců tohoto ustanovení vyplývalo, že neměly být kladeny žádné překážky pro tisknutí, rozšiřování a opatřování si zpráv v normálních dobách. V důsledku této zásady, která byla tímto ustanovením vyslovena, se neměl zavádět koncesní systém pro tiskárny, neměla se omezovat kolportáž tiskopisů, které nebyly podle zákona zabaveny, nemělo se tiskopisům, které nebyly zákonem zabaveny odnímat poštovní a železniční doprava, neměla být oznamovací povinnost úmyslu vdávat periodický tiskopis a ani neměly být zastavovány časopisy, jenom proto, že by mohly něco trestného obsahovat.<sup>206</sup>

Odst. třetí dále pak stanovil, že zákonem je možné stanovit, jakým omezením podléhá svoboda tisku<sup>207</sup> a zákaz předběžné cenzury za války nebo tehdy vypuknou-li uvnitř státu<sup>208</sup> události ohrožující zvýšenou měrou republikánskou formu státu, ústavu nebo veřejný klid a pořádek.

Zde je na místě se zejména zmínit o zákonu o mimořádných opatřeních č. 300/1920 z 14. dubna 1920,<sup>209</sup> ve kterém je stanoveno na základě čeho mohla být svoboda tisku zaručená ústavní listinou omezena.

<sup>205</sup> MILOTA, A., HRABÁNEK, J. *Tiskové právo československé*. Praha 1938, II. vydání, s. 18.

<sup>206</sup> Tamtéž, s. 18.

<sup>207</sup> O svobodě tisku a jejím omezování srv. zejména WEYR, F. *Soustava československého práva státního*. Praha 1924, II. vydání, s. 367.

<sup>208</sup> Ústavní zákon o ochraně osobní, domovní a tajemství listovního č. 293/1920 Sb. z. a n. ze dne 9. dubna 1920 ve svém ustanovení § 13 stanovil navíc „...nebo na jeho hranicích...“.

<sup>209</sup> Ve znění zákona č. 125/1933 Sb. z. a n. ze dne 10. července 1933.

Svoboda tisku je omezena v tomto zákoně v §§ 1, 2, 4 a 10. Podle ustanovení § 1 je omezena svoboda tisku „za války nebo tehdy, nastanou-li uvnitř státu nebo na jeho hranicích události, ohrožující zvýšenou měrou celistvost státu, jeho demokraticko-republikánskou formu, ústavu nebo veřejný klid a pořádek...“.

Tato mimořádná opatření mohla být podle tohoto zákona nařízena nejdéle po dobu tří měsíců a pouze potud, pokud byla nezbytně nutná k „ochraně celistvosti státu, jeho demokraticko-republikánské formy, ústavy a k udržení nebo obnovení veřejného klidu a pořádku“.<sup>210</sup>

Nařízení mimořádných opatření muselo být podepsáno prezidentem republiky a nejméně dvěma třetinami členů vlády, včetně předsedy vlády nebo jeho zástupce. Tato nařízení se vyhlášovala ve formě vládního nařízení ve Sbírce zákonů a nařízení, v ústředním listě a v ústředním listě území, jehož se týkala.<sup>211</sup>

Státní bezpečnostní úřad mohl omezit nebo podrobit zvláštním podmínkám vydávání a rozšiřování tiskopisů a v krajním případě měl pravomoc jejich vydávání zastavit. Také mohl uložit periodickým tiskům, které vycházely nejméně pětkrát týdně, povinnost předkládat povinné výtisky ve lhůtě až dvě hodiny před vydáním. Tiskopisům, které vycházely nejméně třikrát týdně ve lhůtě až tři hodin. Jiným periodickým tiskům byla stanovena lhůta až 24 hodin před vydáním. Pro ostatní tiskopisy do šesti tiskových archů mohla být tato lhůta stanovena až na tři dny a pro obsáhlejší tiskopisy až na osm dní.<sup>212</sup>

Státní bezpečnostní úřad mohl také podrobit zvláštnímu doзору a podle potřeb zastavit provozování živností, které vyráběly a rozšiřovaly tiskopisy, jakož i zpravodajských kanceláří, které nesloužily výlučně obchodním účelům. Taktéž mohl zakázat soukromým osobám držet tiskařské lisy a jiné přístroje sloužící k rozmnožování spisů, vyobrazení nebo děl hudebních s výjimkou psacích strojů.<sup>213</sup>

---

<sup>210</sup> § 2 zákona č. 125/1933 Sb. z. a n.

<sup>211</sup> § 4 zákona č. 125/1933 Sb. z. a n.

<sup>212</sup> Srv. § 10 zákona č. 125/1933 Sb. z. a n.

<sup>213</sup> Srv. § 10 zákona č. 125/1933 Sb. z. a n.

## § 117

*„(1) Každý může v mezích zákona projevovati mínění slovem, písmem, tiskem,...“*

§ 117 upravuje otázku projevu mínění tiskem a zakazuje rušení výkonu projevu mínění tiskem. Tuto svobodu projevu mínění prohlašuje nejen tiskem ale vůbec, avšak jen v mezích zákona. Překročení této meze se považovalo za trestné. Proto z tohoto ustanovení lze odvodit i individuální trestní odpovědnost za obsah tiskopisu. Tato odpovědnost byla speciálně upravena u členů Národního shromáždění v ustanovení § 24 Hlavy druhé.<sup>214</sup> § 24 stanoví tzv. imunitu pro všechny trestné činy, dokonce i disciplinární stíhání s jedinou výjimkou, kdy imunita se nevztahovala na trestní odpovědnost, kterou člen Národního shromáždění měl jako odpovědný redaktor.

### 2.5.7. Právo shromažďovací a spolkové

## §113

*„... i právo klidně a beze zbraně se shromažďovati a tvořiti spolky jsou zabezpečeny...“*

Ustanovení § 113 zakotvilo právo shromažďovací a spolkové. Výkon těchto práv upravovaly zákony. Byl zakotven princip, že spolek mohl být rozpuštěn pouze v případě, když jeho činností byl porušen trestní zákon nebo veřejný pokoj a řád. Ustanovením bylo též stanoveno, že zvláštním zákonem mohly být zavedeny omezení pro shromáždění na místech, která sloužila veřejné dopravě, dále omezení pro zakládání výdělečných spolků a pro účast cizinců v politických spolcích.

---

<sup>214</sup> „(1) K jakémukoli trestnímu nebo disciplinárnímu stíhání člena Národního shromáždění pro jiné činy nebo opomenutí jest třeba souhlasu příslušné sněmovny. Odepře-li sněmovna souhlas, jest stíhání na vždy vyloučeno. (2) Tato ustanovení nevztahují se na trestní odpovědnost, kterou člen Národního shromáždění má jako odpovědný redaktor.“

K problematice omezení shromažďování se vedla poměrně široká diskuse na půdě ústavního výboru, zda se zákonem má zavést omezení:

1. „pro shromáždění pod širým nebem“ – podle vládního návrhu
2. „na místech sloužících veřejné dopravě“ – podle návrhu dr. Boučka
3. „na místech neohrazených“ – podle návrhu dr. Malypetra

Nakonec zvítězila varianta zpravodaje dr. Boučka, která byla přijata v počtu pěti ku čtyřem hlasům.<sup>215</sup>

## 2.5.8. Právo petiční

### § 115

*„Právo petiční přísluší každému; právnickým osobám a sdružením jen v mezích jejich působnosti.“*

Petice představovala tradiční způsob, jímž se občané obraceli na hlavu státu, zákonodárny sbor nebo veřejné úřady se stížnostmi nebo prosbami. O peticích podávaných sněmovnám Národního shromáždění hovoří ustanovení §§ 71 a 72<sup>216</sup> (poslanecká sněmovna) a §§ 70 a 71<sup>217</sup> (senát) jednacích řádů.

## 2.5.9. Tajemství listovní

### § 116

*(1) Tajemství listovní je zaručeno.*

*(2) Podrobnosti upravuje zákon.*

Podle zákona č. 293/1920 Sb. z. a n.<sup>218</sup> byla ochrana listovní tajemství zaručena až na výjimky, které stanovil zákon.<sup>219</sup> Např. v zákoně o mimořádných opatřeních č. 300/1920 Sb.

---

<sup>215</sup> Z těsnopiseckého zápisu 120. schůze ústavního výboru ze dne 21. ledna 1920.

<sup>216</sup> Zákona č. 325/1920 Sb. z. a n. o jednacím řádu poslanecké sněmovny Národního shromáždění ze dne 15. dubna 1920.

<sup>217</sup> Zákona č. 326/1920 Sb. z. a n. o jednacím řádu senátu Národního shromáždění ze dne 15. dubna 1920.

<sup>218</sup> Ze dne 9. dubna 1920.

<sup>219</sup> Ustanovení § 11 zákona č. 293/1920 Sb. z. a n.

z. a n. v ustanovení § 7 bylo stanoveno „Státní úřad bezpečnostní může naříditi zabavování a otevírání dopisů bez soudcovského rozkazu.

### **2.5.10. Svoboda vyznání a svědomí**

V rámci svobody náboženského vyznání byla zakotvena možnost vyznávat veřejně i soukromě jakékoliv náboženství či víru, přičemž ústavní listina zakotvila rovnost všech náboženských vyznání před zákonem.<sup>220</sup>

#### **§ 106**

*„ (2) Všichni obyvatelé republiky Československé požívají v stejných mezích jako státní občané této republiky na jejím území plné a naprosté ochrany svého života i své svobody nehledíc k tomu, jakého jsou původu, státní příslušnosti, jazyka, rasy nebo náboženství. Úchytky od této zásady jsou přípustny jen, pokud právo mezinárodní dovoluje. “*

V českých i slovenských řadách již od počátku vzniku Československé republiky se jevil zájem o poměr státu k církvi. Významným zastáncem o co nejrychlejší provedení rozluky církve a státu byl prezident T. G. Masaryk. Již ve washingtonské deklaraci si přál, aby nový stát rozlukou státu a církve provedl podle amerického vzoru.

Dne 20. listopadu 1918 na dotaz předsedy katolického sdružení Slováků Jana Kubáska odpověděl: „Mně při rozluce církve a státu běží jen o náboženství, aby nebylo po vídeňském a budapešťském vzoru zneužíváno politicky. To platí pro všechny církve; a rozlučka provede se docela zákonně a při součinnosti církevních úřadů – na Slovensku slovenských“.<sup>221</sup>

---

<sup>220</sup> Vyjma hlavy páté chránila také hlava šestá v ustanovení § 128, §130 a § 132 také menšiny v oblasti výkonu jejich náboženských práv.

<sup>221</sup> TOBOLKA, Z. *Jak vznikla ústava v Československé republice z roku 1920*. Praha 1946, s. 29.



Toto byl názor, který z taktických důvodů nebyl jednomyslně sdílen ze strany klubu slovenských poslanců. Lidovci v slovenském klubu prohlášení o rozluce docílili závazkem, že nebudou stát za uvedením autonomie Slovenska v ústavní listině, a příslibem hlasování pro župní zákon.

Dne 27. února 1920 prohlásil jménem slovenského klubu v Národním shromáždění dr. Markovič, že „Rozluka cirkve od štátu a čo stým súvisí, má sa ponechať k rozhodnutiu na neskoršiu dobu, keď menovite na Slovensku pokojne a objektívne bude možno poučiť ľud o všetkých otázkach sem spadajících a o správnom dosahu tejto reformy pro cirkve a štát“.<sup>222</sup>

Na rozdíl od Markoviče byl pro jasné vyslovení příkazu rozluky církve a státu v ústavní listině člen strany národně socialistické dr. Bartošek, který byl v této své snaze podporován nejen ze strany svého klubu ale i stranou sociálně demokratickou.<sup>223</sup>

Vláda ve svém návrhu, které se týkalo rozluky státu a církve, přišla se stylizací § 121 následovně „Mezi státem a církví budiž zaveden stav odluky. Podrobnosti upravují zvláštní zákony, jejichž platnost může býti dočasně omezena na určité části Československé republiky“. Od jejího návrhu se ústavní výbor vyhnul výrazu rozluka a na svém zasedání 12. února 1920 přijal proti hlasům lidovců a národních demokratů znění § 121: „Poměr mezi církvemi a státem upraví se na základě církevní samosprávy se zřetelem k zájmům státním zvláštními zákony“. Tato stylizace tedy neužila slovo rozluka, však zase praejudikovala způsobům příští úpravy.<sup>224</sup>

## § 121

*„Svoboda svědomí a vyznání jest zaručena.“*

Přestože se pomýšlelo na to, aby tento paragraf byl vypuštěn bylo nakonec původně vládou navrhované znění § 121 ústavní listiny a poté ústavního výboru, jak výše popsáno, bylo nahrazeno zněním „Svoboda svědomí a vyznání jest zaručena“. Příkaz odluky církve a

---

<sup>222</sup> Tamtéž, s. 30.

<sup>223</sup> Tamtéž, s. 30.

<sup>224</sup> TOBOLKA, Z. *Jak vznikla ústava v Československé republice z roku 1920*. Praha 1946, s. 30.

státu se tak do tohoto paragrafového znění ústavní listiny nedostal. Z ústavní listiny bylo tak odstraněno vše, co by odporovalo zásadě rozluky státu od církví.<sup>225</sup>

Toto nahrazené znění představovalo prozatímní porážku stoupenců odluky. Ústavní listina se tak prakticky otázek vztahu církve a státu nedotýkala. Pouze zaručovala svobodu svědomí a vyznání. Stát současně podpořil teologické fakulty, což nebylo možné chápat za předvěst odluky.<sup>226</sup>

To ovšem neznamenal, že debaty o provedení odluky byly zcela odsunuty. Prezident T. G. Masaryk při jednání s biskupy na podzim roku 1920 prohlásil, že „dobrého spolužití lze dosáhnout jen rozlukou“.<sup>227</sup>

## § 122

*Všichni obyvatelé republiky Československé mají v stejných mezích jako státní občané republiky Československé právo vykonávati veřejně i soukromě jakékoli vyznání, náboženství nebo víru, pokud výkon ten není v neshodě s veřejným pořádkem a řádem nebo s dobrými mravy.*

Podle ustanovení § 122 byl veřejný výkon určitého vyznání umožněn nejen občanům Československé republiky, ale i cizincům, bz ohledu na to, zda příslušeli k určité církvi nebo náboženské společnosti. Tento výkon nesměl pouze odporovat veřejnému pořádku a dobrým mravům.

Dosavadní právní předpisy rozlišovaly na jedné straně církve a náboženské společnosti zákonem uznané<sup>228</sup> na druhé straně přívržence zákonně neuznaného náboženského vyznání.<sup>229</sup>

---

<sup>225</sup> K odluce mezi státem a církví podrobně TRETERA, J. R. První republika a otázka odluky státu a církví. In: Karel Malý, Ladislav Soukup (eds.). *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě*. Karolinum: Praha, 2010, s. 441-442; Též srv. TRAPL, M. Český politický katolicismus v letech 1918-1938. In: Fiala, P., Foral, J., Konečný, K., Marek, P., Petr, M., Trapl, M. *Český politický katolicismus 1848-2005*. Brno 2008, s. 187.

<sup>226</sup> ŠEBEK, J. Církevně-politická situace v Československu 1918-1920. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011, s. 159.

<sup>227</sup> KLÍMEK, A. *Velké dějiny Koruny české. Svazek XIII. 1918-1929*. Praha – Litomyšl 2000, s. 153.

<sup>228</sup> Článek 16 státního základního zákona č. 142/1867 ř. z. o všeobecných právech státních občanů stanovil: „Každá zákonně uznaná církev a náboženská společnost má právo na společný a veřejný výkon náboženství, řídí a spravuje svoje vnitřní záležitosti samostatně...“. TRETERA, J. R. První

## § 123

*Nikdo nesmí býti ani přímo ani nepřímo nucen k účasti na jakémkoli náboženském úkonu s výhradou práv plynoucích z moci otcovské nebo poručenské.*

Tímto ustanovením byl omezen okruh subjektů, kterým bylo umožněno ze zákona ovlivňovat jednotlivce ve věcech víry.

Československá úprava tak vyloučila kategoricky širokou škálu zásahů, které vyplývaly v monarchické době z četných vojenských, zdravotnických a školských předpisů.<sup>230</sup>

## § 124

*Všecka náboženská vyznání jsou si před zákonem rovna.*

Zásadní změnu přineslo i ustanovení § 124, kde byla zakotvena zásada rovnosti všech vyznání před zákonem.<sup>231</sup> Tento princip byl proveden jen z hlediska jednotlivců, pokud byli obyvateli Československé republiky.<sup>232</sup> Pro církve a náboženské společnosti zůstal v platnosti dřívější právní řád. Dále platilo rozdělení na církve a náboženské společnosti uznané a neuznané.<sup>233</sup>

Ústavní listina v ustanoveních paragrafů 121, 122 a 124 zaručila naprostou svobodu svědomí a vyznání a tudíž i úplnou rovnost všech náboženských vyznání, avšak státu bylo vyhrazeno právo zakázat náboženské úkony, které se přičily veřejnému pořádku nebo veřejné mravnosti.<sup>234</sup>

---

republika a otázka odluky státu a církví. In: Karel Malý, Ladislav Soukup (eds.). *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě*. Karolinum: Praha, 2010, s. 444.

<sup>229</sup> MALÝ, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha 2003, s. 377.

<sup>230</sup> Tamtéž, s. 378.

<sup>231</sup> K tomu srv. BUŠEK, V. Historický úvod do československého práva konfesního. In: Bušek, V., Hendrych, J., Laštovka, K., Müller, V. *Československé církevní zákony*. Praha 1931, díl I., s. 43.

<sup>232</sup> TRETERA, J. R. První republika a otázka odluky státu a církví. In: Karel Malý, Ladislav Soukup (eds.). *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě*. Karolinum: Praha, 2010, s. 441.

<sup>233</sup> PEROUTKA, F. *Budování státu III*. Praha 1991, s. 993.

<sup>234</sup> Srv. § 125 Ústavní listiny z roku 1920.

## 2.5.11. Branná povinnost

### § 127

- (1) Každý způsobilý státní občan republiky Československé je povinen podrobiti se vojenskému výcviku a uposlechnouti výzvy k obraně státu.*
- (2) Podrobnosti upravuje zákon.*

Branná povinnost představovala jedinou a výslovně zakotvenou povinnost v ústavní listině. Ustanovení § 127 představovalo základní brannou povinnost pro občana Československé republiky, spočívající v podrobení se vojenskému výcviku a uposlechnutí výzvy k obraně státu.

Spornou otázkou byla otázka branné moci. Socialistická strana demokratická a národně socialistická, byly ze všech předválečných a válečných agitací zatíženy požadavkem miliční soustavy. Vládní návrh, který se promítl do znění § 127 nelze však vykládat za namířený proti požadavku milice.

Sociální demokraté pokládali miliční zřízení za samozřejmý důsledek demokracie. Poslanec Burian na zasedání ústavního výboru dne 14. února 1920 navrhoval místo vládní stylizace ustanovení, které se promítlo do ústavy, stylizaci následující: „Branná moc Československé republiky bude založena na soustavě miliční. Vojínům zaručují se všechna občanská práva“. Jeho návrh byl podporován také národně sociálním poslancem dr. Bartoškem. Tento návrh, praejudikující formě obrany státu, byl však odmítnut ze strany ministra A. Švehly a nebyl přijat ústavním výborem.<sup>235</sup>

Když se pak jednalo o provedení § 127 ústavní listiny speciálním zákonem, socialistické strany se spokojily s tím, že v § 1 branného zákona stál slib, že „branná soustava republiky Československé bude vybudována na podkladě miličním“ a že ustanovení branného zákona, které zavedlo v republice soustavu stálého vojska, byla prohlášena za platnou po dobu přechodnou.<sup>236</sup>

---

<sup>235</sup> TOBOLKA, Z. *Jak vznikla ústava Československé republiky z roku 1920*. Praha 1946, s. 30-31.

<sup>236</sup> Tamtéž, s. 31.

Zákonem, o kterém hovoří odst. 2 § 127 ústavní listiny, byl Branný zákon republiky Československé č. 193/1920 Sb. z a n. z 19. března 1920. Podle branného zákona činila prezenční služba v armádě 14 měsíců. Přechodně měla být vykonávána po tři roky v délce 24 měsíců a další tři roky v délce 18 měsíců.<sup>237</sup>

## **2.6. Hlava VI. Ochrana menšin národních, náboženských a rasových**

Šestá hlava Ústavní listiny upravovala ochranu menšin národních, náboženských a rasových. Ustanovení této hlavy představovalo zde i vnitrostátní provedení mezinárodních závazků uložených našemu státu. Československá republika zde realizovala závazky, které převzala tzv. malou smlouvou uzavřenou v Saint – Germain – en – Laye roku 1919, jejíž články 7- 9 zařadila do Ústavní listiny.

Byla zde vyslovena zvláštní ochrana občanských a politických práv, přístup do veřejných služeb, volného užívání jakéhokoliv jazyka (v mezích všeobecných zákonů) v soukromém a obchodním styku, atd. a to všem občanům bez ohledu na rasu, jazyk a náboženství. Ochrana menšin se vztahovala pouze na právní postavení jednotlivých občanů a neposkytovala zvláštní postavení národnostním, jazykovým nebo náboženským skupinám. O vypočtení národních minorit v Ústavní listině bylo upuštěno.

Menšinové státní příslušníci nově vytvořeného Československa vytvářeli v podstatě privilegovanou skupinu státních občanů, pro kterou soustava norem minoritního a jazykového práva „zaváděla... autonomii kulturní, jazykovou, školskou a náboženskou“.<sup>238</sup>

V ustanoveních mírových smluv, která se týkala státního občanství, byla tato privilegovanost v kontextu ustanovení o zárukách ochrany menšin založena. A také

---

<sup>237</sup> K problematice délky trvání prezenční služby podrobně ŠEDIVÝ, I. Budování československé armády v kontextu československé legislativy dvacátých let. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011, s. 148 an.

<sup>238</sup> MALÝ, K. *Vznik ČSR a problematika státního občanství*. Právník 1988, s. 913.

ustanovením o menšinové ochraně byla hodnotově podřizována ustanovení o státním občanství.<sup>239</sup>

Problematicke menšin věnoval velkou pozornost tehdejší prezident Masaryk. Oproti dualistickému modelu Rakouska – Uherska, v němž byly menšiny utlačovány, prosazoval jejich rovnoprávnost. To se projevilo i v Masarykových intervencích do připravovaného znění ústavní listiny z roku 1920. Byla odmítnuta koncepce stoupenců dr. Kramáře, aby vládnoucí český národ uplatňoval obdobnou menšinovou politiku, jakou používali Němci a Maďaři v době Rakouska-Uherska. Místo toho i navenek měla být nová menšinová politika jednotného československého státu vyjádřena tím, že se v ústavě v hlavě šesté nehovořilo o menšinách národnostních ale o ochraně menšin národních, náboženských a rasových.<sup>240</sup>

Rozsah ochrany těchto práv byl nepochybně v Československu nadstandartní. To se projevilo i v tom, že Československo výrazně překročilo ve prospěch menšin závazky, které vyplývaly z mezinárodních smluv.

To se projevilo i v případech volebních řádů, které zajišťovaly zastoupení menšin v zákonodárném sboru a v samosprávných zastupitelstvech, které v pozitivním smyslu překračovaly ustanovení mezinárodní saint-germainské smlouvy o ochraně menšin a byly uznány za nejliberálnější v celé Evropě.<sup>241</sup>

Již v důvodové zprávě bylo řečeno, že „Vláda je si toho vědoma, že národnostní poměry v Republice československé vyžadují nutně, aby právě vzhledem k těmto poměrům byl volební řád do Národního shromáždění vypracován a projednán se zvláštní pečlivostí, tak ...aby důkazem naprosté spravedlnosti ke všem obyvatelům...”<sup>242</sup>

Spravedlnost volebního řádu byla zdůrazňována na rokování v Národním shromáždění a byla uznávána i ze strany menšin, takže zatímco mnohé vyvolávalo jejich kritiku, pak snad nikdy nenapadaly tento právní předpis. Je třeba však konstatovat, že klíčovou německou

<sup>239</sup> KINDL, V. Československé státní občanství 1918-1938. In: Karel Malý, Ladislav Soukup (eds.). *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě*. Karolinum: Praha, 2010, s. 413.

<sup>240</sup> PAVLÍČEK, V. Státnost česká a československá. In: *Státnost česká a československá – tradice a kontinuita*. Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 1-2, Praha 1999, s. 23.

<sup>241</sup> BROKLOVÁ, E. Slušná ústava pro slušné lidi. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011, s. 58-59.

<sup>242</sup> Citováno dle PEROUTKA, F. *Budování státu III*. Praha 1991, s. 976.

menšinu mohly změny volebního práva jako např. zavedení většinového systému jen těžko nějak zásadně oslabit a i to bylo důvodem, že v parlamentu menšinová otázka u volebního práva proběhla bez jakéhokoliv konfliktu.<sup>243</sup>

I když představitelé menšin se na vzniku ústavní listiny nepodíleli,<sup>244</sup> o to více autoři ústavy chtěli dbát na jejich ochranu.<sup>245</sup> Zde je na místě i připomenout, že i takový K. Kramář, který vystupoval v Revolučním národním shromáždění nejčastěji s návrhy nepříznivými pro menšiny, i ve vztahu k menšinové smlouvě, kterou napadal jako omezování suverenity, nijak nezpochybňoval práva, která poskytovala menšinám, a dokonce prohlásil: „My jsme vázáni ohledně Němců takovými věcmi, že bych protestoval, kdybychom je dali do zákona tak, jak jsou v St. Germainské smlouvě, poněvadž by to bylo pro Němce málo a musíme jim dát víc“.<sup>246</sup>

Všeobecně ochrana menšin nebyla jen zakotvena v ústavní listině ale i na základě dalších právních norem. Trestní ochrana menšin byla zakotvena zejména v § 14 zákona na ochranu republiky č. 50/1923 Sb. z. a n., Ustanovení § 14 zde rozlišovalo v případě vyměření trestu zda se jednalo o násilnost nebo zášť.

V odst. 2 tohoto ustanovení, bylo stanoveno, že kdo by veřejně popuzoval k násilnostem nebo jiným nepřátelským činům proti jednotlivým skupinám obyvatel pro jejich národnost, jazyk, rasu nebo náboženství, nebo proto, že jsou bez vyznání, bude potrestán tuhým vězením od jednoho měsíce do jednoho roku. Podle odst. 3 kdo by veřejně popuzoval k zášti proti jednotlivým skupinám obyvatel pro jejich národnost, jazyk, rasu nebo náboženství, nebo proto, že jsou bez vyznání, byl potrestán vězením od čtrnácti dnů do šesti měsíců.

Uveďme alespoň ještě jeden příklad zákonné ochrany menšin. Např. zákon o závodních výborech č. 330/1921 Sb. z. a n. ve svém ustanovení § 3 chránil dělníka či zřízence před propuštěním, pokud bylo očividně provedeno mj. kvůli příslušnosti národní nebo náboženské, případně k národní nebo náboženské organizaci.

---

<sup>243</sup> PETRÁŠ, R. *Menšiny v meziválečném Československu*. Karolinum: Praha 2009, s. 193.

<sup>244</sup> Tamtéž, s. 174.

<sup>245</sup> PAVLÍČEK, V. Státnost česká a československá. In: *Státnost česká a československá – tradice a kontinuita*. Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 1-2, Praha 1999, s. 23.

<sup>246</sup> Citováno z KURAL, V. Češi a Němci v československém a německém státě (1914-1945). In: Češi, Němci, odsun. Praha 1990, s. 232.

## § 128

*(1) Všichni státní občané republiky Československé jsou si před zákonem plně rovni... “*

V § 128 se opět opakuje ustanovení o rovnosti<sup>247</sup>, podle kterého všichni občané Československé republiky si byli rovni před zákonem a požívali stejných práv bez ohledu na jejich rasu, jazyk nebo náboženství.

Zákonodárce zde, jak je patrné, úmyslně nehovoří o národě či národnosti ačkoliv to nadpis šesté hlavy naznačuje. Podle motivů ústavního výboru se tu záměrně vyhýbá definici národa, která byla problematická, a ponechává na občanech, aby si sami zvolili národnost, a tedy i příslušnost k národnostní menšině podle své úvahy.<sup>248</sup>

Většina ustanovení citovaného paragrafu byla přejata z menšinové smlouvy. Avšak v případě teorie a praxe spatřujeme rozličnost. Nejvyšší soudy zaujaly stanovisko, že ochrana menšin i právo jazykové se nezakládá na mezinárodním závazku, ale na ústavě jako ostatní právní normy.<sup>249</sup>

Vztah právního řádu Československé republiky k mezinárodnímu právu aktivoval složité odborné ale i politické diskuse. Zvláště radikální stanovisko naznačil prof. Weyr. Dle jeho názoru ustanovení menšinové smlouvy, dle kterého má být uznána za základní zákon s absolutní předností, je „závazek theoreticky nemožný a prakticky bezvýznamný, protože odporuje právní logice“.<sup>250</sup> Za tento jeho názor se na něho snesla značná kritika ze strany některých německých odborníků, kteří s oblibou v zásadě zpochybňovali suverenitu Československé republiky ve prospěch mezinárodní ochrany menšin.<sup>251</sup>

---

<sup>247</sup> Srv. § 106 Hlavy V.

<sup>248</sup> MALÝ, K. Československá ústava z roku 1920 – otevření cesty k demokratické společnosti. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011, s. 16.

<sup>249</sup> K tomu srv. judikaturu Nejvyššího správního soudu. BOHUSLAV, J.V. (ed.). *Sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních III*. Praha 1935-1949, s. 319-321.

<sup>250</sup> WEYR, F. *Soustava československého práva státního*. Praha 1924, s. 80.

<sup>251</sup> PETRÁŠ, R. Historie právního postavení menšin v českých zemích. Menšinová otázka v první Československé republice a meziválečná mezinárodněprávní ochrana menšin. In: René Petráš, Helena Petrův, Harald Christian Scheue (eds.). *Menšiny a právo v České republice*. Praha 2009, s. 79.



## 2.5.12. Jazykové právo

### § 129

*„Zásady jazykového práva v republice Československé určuje zvláštní zákon, tvořící součást této ústavní listiny.“*

Podobně jako v Sain-Germainské smlouvě se kladl důraz na jazyková práva menšin, na právo menšin užívat svého jazyka v soukromé sféře, v oblasti kultu, tisku či na veřejných shromážděních.

Tato jazyková práva se promítají i do ustanovení § 129, který předpokládá vydání jazykového zákona, jako součásti ústavní listiny. Jazykový zákon byl přijat, stejně jako ústavní listina, 29. února 1920.<sup>252</sup>

Jazykový zákon dle svého ustanovení § 1 sice prohlásil, že „Jazyk československý jest státním, oficiálním jazykem republiky...“ avšak ve vztahu k menšinám realizoval principy obsažené v ústavě, zejména pokud jde o užívání jazyka národnostních menšin ve styku s úřady a stanovil onen „značný zlomek“ (viz § 133 níže) následovně: „...Soudy, úřady a orgány republiky, jichž působnost vztahuje se na okres soudní, v němž podle posledního soupisu lidu obývá alespoň 20 procent státních občanů téhož, však jiného jazyka než československého, jsou ve všech věcech, jichž vyřízení náleží jim na základě toho, že působnost jich vztahuje se na tento okres, povinny přijímati od příslušníků jazyka této menšiny podání v témž jazyku a vydati vyřízení těchto podání nejen v jazyku československém, nýbrž i v jazyku podání...“<sup>253</sup>

Otázkou pojmu „československý jazyk“ se zabýval ústavní výbor a prezentoval ji jako technickou a hlásil se k existenci obou jazyků – českého i slovenského a důsledkům, které to přineslo do vztahu česko - slovenského.

---

<sup>252</sup> Zákon, jímž se stanoví zásady jazykového práva v republice Československé, č. 122/1920 Sb. z. a n. ze dne 29. února 1920.

<sup>253</sup> § 2 zákona č. 122/1920 Sb. z. an.

Ústavní výbor prohlásil, že užití tohoto názvu nijak nechtěl zaujmout stanovisko k literárnímu a filozofickému sporu, zda-li čeština a slovenština jsou samostatnými jazyky, či zda jsou dvěma různými nářečími jednoho a téhož jazyka. Ústavní výbor se přidržel skutečnosti, že „...máme mezinárodně uznaný, Československý“ stát, že označení národ „československý“ stalo se ve styku mezinárodním běžným pojmem, že všechny státní instituce nazývány jsou „československými“ a že dokonce i v kruzích literárních mluví se o literatuře československé....“<sup>254</sup>.

Z tohoto důvodu považoval ústavní výbor za účelné „...aby jazyk, jímž mluví státoprvný národ naší republiky, označen byl pro obor právní názvem společným, třebaže jsou tu skutečně dvě formy projevu jazyka tohoto, česká a slovenská...“.<sup>255</sup>

Právě označením „československý“ chtěl ústavní výbor docílit plné parity pro češtinu a slovenštinu ve státním životě to měrou „...že projev vůle státní se může se státi se stejným účinkem jednou v češtině, podruhé ve slovenštině a že vždy je to projev učiněný oficiálním jazykem státu“.<sup>256</sup>

Je nutno dodat, že z počátku ze strany českých zástupců nebyla otázka slovenského jazyka považována za problém a jejich soustředění směřovalo pouze k problematice používání jazyků národnostních menšin. „Malá“ Saint-germainská smlouva z 10. září 1919 zavazovala Československo, aby v případě, že zavede nějaký oficiální jazyk, bylo dovoleno příslušníkům národnostních menšin používat svůj jazyk alespoň před soudy. ČSR převzala tento požadavek do ústavní listiny<sup>257</sup> a dokonce je rozšířila na možnost používání menšinového jazyka i před administrativními úřady v obcích a jednotkách územní samosprávy.<sup>258</sup>

---

<sup>254</sup> Srv. KLOUBEK, V. *Ústavní zákony republiky Československé*. Sv. II., Praha 1926, s. 372.

<sup>255</sup> Srv. tamtéž, s. 372.

<sup>256</sup> Srv. tamtéž, s. 372.

<sup>257</sup> Např. § 130 Ústavní listiny: „*Pokud státním občanům přísluší podle všeobecných zákonů právo zakládati, řídit a spravovati vlastním nákladem ústavy lidumilné, náboženské a sociální, školy a jiné ústavy výchovné, jsou státní občané, nehledíc k národnosti, jazyku, náboženství a rase, sobě rovni a mohou v těchto ústavech volně používatí svého jazyka a vykonávati svoje náboženství.*“

<sup>258</sup> „*Provedení zásad §§ 131 a 132 a zvláště vymezení pojmu "značného zlomku" vyhrazuje se zvláštním zákonům*“. § 133 Ústavní listiny. V ustanoveních §§ 130-133 opět v návaznosti na mezinárodní závazky Československé republiky umožňují jak zakládání zájmových organizací a škol, právo na jejich podporu, tak i právo na vyučování v řeči své národnostní menšiny, a to v místech, kde žije „značný zlomek“ příslušníků národnostní menšiny. „Značný zlomek“ jmenovaný v ustanovení § 133 byl stanoven v § 2 jazykového zákona č. 122/1920 Sb. z. a n., jako 20% občanů národnostní menšiny, žijících v příslušném soudním okrese.

Při jednání o konečném textu ústavní listiny se stala problematickou otázka, zda má být přímo do textu zařazen pojem „státní jazyk“ a zda znalost státního jazyka je podmínkou přístupu do státní a veřejné služby.<sup>259</sup>

Požadavek zavedení pojmu „státní jazyk“ a podmínky pro jeho znalosti pro výkon veřejné funkce nebo úřadu prosazoval K. Kramář s argumentací, že se takto zvýrazní národní charakter československého státu. Kramář prosazoval stanovisko, že francouzský výraz „oficiální“ jazyk odpovídá českému termínu „státní“ jazyk, a nikoliv jen pojmu „úřední“ jazyk, a že tedy Československo má právo zavést státní jazyk.

Podle J. Rychlíka uzákonění „státního jazyka“ mělo být vlastně obdobou německých pokusů z doby Rakouska uzákonit němčinu jako „staatssprache“, což se ovšem nikdy nepodařilo prosadit.

Rakouské právo pojem „státního jazyka“ neznalo. Ustanovení § 19 zákona o všeobecných právech státních občanů č. 142/1867 ř. z. z 21. prosince 1867 výslovně stanovil rovnost všech národů Předlitavska a jejich jazyků, přičemž úředním jazykem byl vždy „jazyk v zemi obvyklý“.

Prezident T. G. Masaryk, podobně jako sociální demokraté a nakonec i agrárníci, argumentovali tím, že není žádoucí zbytečně menšiny provokovat, neboť bylo zřejmé, že pojem „státní jazyk“ menšiny nepřijmou a znalost „státního jazyka“ je pro určité skupiny státní služby nepodstatná.

Avšak ve vztahu ke Slovákům nešlo o stanovení principů pro používání slovenštiny, protože od počátku panovala shoda v tom, že se slovenština bude užívat ve stejném rozsahu jako čeština. Základním problémem z hlediska Slováků bylo pojmenování „státního jazyka“.

Úplně v původním navrženém textu se mluví o „českém jazyku“.<sup>260</sup> To odpovídalo jinak i textu malé Saint-germainské smlouvy, kde se o českém jazyku jako o případném

---

<sup>259</sup> Text níže uvedený vychází zejména z RYCHLÍK, J. Problém slovenského jazyka a postavení Slovenska při přípravě ústavy 1919-1920. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011, s. 94 an.

<sup>260</sup> Viz dokument 5. In: BEŇKO, J., BARŇOVSKÝ, M. et al. *Dokumenty slovenskej národnej identity a štátnosti*. Bratislava: Národné literárne centrum, 1998, Díl I. s. 73.

oficiálním jazyku skutečně hovořilo. Avšak bylo zřejmé, že pojem „český jazyk“ bude pro slovenský poslanecký klub nepřijatelný, neboť otevíral starou otázku, zda slovenština je jazykem samostatným, nebo je to pouhé nářečí češtiny.

Již na česko-slovenském jednání v Luhačovicích v roce 1911 prostřednictvím Ing. Josefa Rotnáglu jako představitele Československé jednoty, byla výslovně uznána slovenština za samostatný jazyk a slíbeno, že otázka návratu Slováků k češtině nebude již obnovena.<sup>261</sup>

Recepce dosavadního rakouského a uherského právního řádu na základě recepční normy č. 11/1918 Sb. nově vzniklého československého státu, ovšem představovala, že na Slovensku nadále, alespoň formálně, platil uherský jazykový zákon č. 44/1868 a úředním jazykem tedy zůstávala maďarština. Tento stav výslovně, ještě před přijetím ústavní listiny z roku 1920, měnil zákon č. 64/1918 Sb. Tento zákon ve svém ustanovení § 3 výslovně zakotvil, že úředním jazykem na Slovensku je jazyk slovenský.

Pojem „český jazyk“ byl nakonec nahrazen pojmem „československý jazyk“, což Švehlovo ministerstvo považovalo za krok vstříc slovenským požadavkům a přijatelný kompromis. Avšak politický boj Slováků byl od počátku veden pod heslem zabezpečení práv slovenského jazyka, nikoliv jazyka československého natož českého. I přesto, že v praxi bude mít slovenština stejné postavení jako čeština, bylo pro většinu slovenské politické reprezentace těžko přijatelné, že „slovenský jazyk“ nemá být výslovně zmíněn v základním zákonu československého státu.

To byl důvod, proč k pojmu „československý jazyk“ slovenský poslanecký klub vznášel opakovaně výhrady. Dne 14. ledna 1920 na schůzi ústavního výboru byly projednávány ustanovení, která se týkala práva „československých občanů jiného jazyka než československého“ vzdělávat se ve svém jazyku.

## § 131

*„V městech a okresích, v nichž jest usedlý značný zlomek státních občanů československých jiného jazyka než československého, zaručuje se dětem*

---

<sup>261</sup> STEHLÍK, M. *Češi a Slováci 1882-1914. Nezřetelnost společné cesty*. Praha 2009, s. 121.

*těchto československých občanů ve veřejném vyučování v mezích všeobecné úpravy vyučovací přiměřená příležitost, by se jim dostalo vyučování v jejich vlastní řeči, při čemž vyučování československé řeči může být stanoveno povinným.*“

Ústavní výbor problematice pojmu „jazyk československý“ věnoval pozornost na svých dalších jednáních dne 15. ledna 1920, 16. ledna 1920 a 21. ledna 1920. V těchto jednáních se projevila velká diskuse jak ze strany českých, tak ze strany slovenských představitelů.

Dne 14 ledna 1920 např. vystoupil Karol Medvecký s požadavkem nahrazení pojmu „československý jazyk“ pojmem „český a slovenský jazyk“, který odůvodňoval tím, že pojem „československý jazyk“ byl v subkomitétu ústavního výboru přijat pouze s výhradami a podmíněčně a přímo tedy doporučoval „ponechání původního znění „českého a slovenského jazyka“, a sice proto, poněvadž by v kruzích jednotlivých členů našeho klubu to působilo nemile a poněvadž i v jazykovém zákoně jest řeč o československém jazyku, ale to bylo jen s jistou výhradou přijato... Tam bylo řečeno, že oficiální řečí jest československá, tj. česká i slovenská. Působilo by to nyní difference. Navrhuji, aby zůstalo původní znění“.<sup>262</sup>

To narazilo na odpor ze strany prof. Hoetzla, který se prezentoval tím, že má jasnou instrukci od ministra Švehly trvat na termínu „československý jazyk“. Prof. Weyr následně na to navrhl, aby ustanovení § 131 byl přijat v navrženém znění, protože problém, zda má být použit pojem „československý jazyk“ nebo „český a slovenský jazyk“ má být řešen jazykovým zákonem.<sup>263</sup>

15. ledna 1920 byly vznešeny k této problematice od jednotlivých představitelů české a slovenské reprezentace další požadavky.<sup>264</sup> Např. Karol Medvecký navrhl kompromisní znění na „jazyk československý – tj. český i slovenský“. Ale ani tento návrh neprošel. To, že podstata problému nebyla pochopena ze strany českých politiků, kteří považovali ve

<sup>262</sup> Viz těsnopisecký zápis 112. schůze ústavního výboru ze dne 14. ledna 1920. Zápis otištěn in BROKLOVÁ, E. *První československá ústava*. Praha 1999, s. 55-71, k tomu s. 67.

<sup>263</sup> Viz těsnopisecký zápis 112. schůze ústavního výboru ze dne 14. ledna 1920. Zápis otištěn in BROKLOVÁ, E. *První československá ústava*. Praha 1999, s. 55-71, k tomu s. 67-68.

<sup>264</sup> K tomu podrobně viz těsnopisecký zápis 114. schůze ústavního výboru ze dne 15. ledna 1920. Zápis otištěn in BROKLOVÁ, E. *První československá ústava*. Praha 1999, s. 71-81.

skutečnosti češtinu a slovenštinu za tentýž jazyk, je zřejmé z repliky zpravodaje dr. Hnídka: „Já bych pány ze slovenského klubu prosil, aby sdělili, že původní znění bylo: ‚Jazyk český‘. Nynějším zněním chtěli jsme vyjádřiti, že slovenština je postavena na roveň češtině, chtěli jsme vyjít vstříc slovenskému klubu a naznačiti jim, že čeština ani formálně nemá mítí přednosti před slovenštinou, a trváme na tom, že jest naprostá parita mezi nářečím českým a slovenským“.<sup>265</sup> Slovenským poslancův šlo však právě o to, aby slovenština nebyla uznána za pouhé nářečí ale výslovně za jazyk.

Při dalším jednání slovenský klub dospěl nakonec k závěru, že v této situaci změnu textu neprosadí a proto 16. ledna poslanec dr. Dérer oznámil, že poslanecký slovenský klub formulaci „jazyk československý“ v jazykovém zákonu přijímá.<sup>266</sup> Dne 21. ledna 1920 pak na základě dalšího jednání slovenský klub odsouhlasil, aby pojem „československý jazyk“ byl použit nejen v jazykovém zákoně, ale i přímo v textu ústavy.<sup>267</sup>

Postavení češtiny a slovenštiny bylo definitivně vyřešeno v ustanovení § 4 jazykového zákona č. 122/1920 Sb. následovně: „Užívající jazyka státního, oficiálního, úřady v onom území republiky, jež před 28. říjnem 1918 náleželo ku královstvím a zemím na říšské radě zastoupeným, nebo ku království pruskému, úřadují zpravidla po česku, na Slovensku zpravidla po slovensku. Slovenské úřední vyřízení k podání českému nebo české k podání slovenskému pokládá se za vyřízení, jež se stalo v jazyce podání“.<sup>268</sup>

V důvodové zprávě je výslovně uvedeno, že formulací o československém jazyku zákonodárce neměl v úmyslu řešit filologickou otázku, zda jsou čeština a slovenština dva jazyky, anebo dvě spisovné varianty téhož jazyka, ale měl na mysli jazyk jako symbol státní výsosti.<sup>269</sup>

---

<sup>265</sup> viz těsnopisecký zápis 114. schůze ústavního výboru ze dne 15. ledna 1920. Zápis otištěn in BROKLOVÁ, E. *První československá ústava*. Praha 1999, s. 73.

<sup>266</sup> Viz těsnopisecký zápis 116. schůze ústavního výboru ze dne 16. ledna 1920. Zápis otištěn in BROKLOVÁ, E. *První československá ústava*. Praha 1999, s. 81-110, k této problematice zejména s. 81-83.

<sup>267</sup> „...slovenský klub souhlasí s tím, že slovo československý má býti pojato do jazykového zákona. V důsledku toho může býti pojato také do tohoto zákona...“. Viz těsnopisecký zápis 120. schůze ústavního výboru ze dne 21. ledna 1920. Zápis otištěn in BROKLOVÁ, E. *První československá ústava*. Praha 1999, s. 111-115, k tomu zejména s. 115.

<sup>268</sup> K tomu srv. KREJČÍ, J. Etnická úskalí Československa a jejich křivolaká řešení. In: *Státnost česká a československá – tradice a kontinuita*. Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 1-2, Praha 1999, s. 83.

<sup>269</sup> Viz důvodová zpráva k jazykovému zákonu č. 122/1920 Sb. Parlamentní tisky. [www.psp.cz](http://www.psp.cz).

Nicméně v komentáři k tomuto výkladu samotný předseda ústavního výboru prof. Weyr připojil vlastní názor, že se ve skutečnosti zákonodárce už samotnou formulací o československém jazyku vyslovil pro názor, že čeština a slovenština jsou jen nářečími téhož jazyka.<sup>270</sup>

Vraťme se ještě k jazykovému zákonu č. 122/1920 Sb. z. a ., který ustanovení paragrafu 131 týkající se „značného zlomku“ provedl v § 1, kde stanovil tento zlomek na 20 procent: „...obývá alespoň 20 procent státních občanů téhož, však jiného jazyka...“, a to k problematice tehdy u nás žijící největší menšiny.

Jazykový zákon musel navazovat na ostatní právní předpisy, avšak v této době způsobovala obtíže, zejména připravovaná reforma správy, kdy např. nebylo zřejmé, zda má zákon hovořit o okresech správních nebo soudních. S veřejnou správou souvisel totiž i problém německé menšiny v Praze. Podle jazykového zákona byla práva menšin vázána na výše uvedený 20 procentní podíl na obyvatelstvu soudního okresu a této hranice Němci dosahovali v jednom ze sousedních okresů Prahy – Dolní Nové město.<sup>271</sup>

Ministerstvo spravedlnosti proto zvažovalo o změně obvodu tak, aby Němci této hranice nedosahovali nikde, ale jak zdůraznil předseda ústavního výboru dr. Meissner, pak mohlo dojít k překročení limitu zanedlouho jinde ve městě a používání němčiny na úřadech hlavního města, které mimořádně dráždilo české nacionalisty, by se opět prosadilo: „Ale nevíte, zdali za 5 let zase počet německého obyvatelstva nenaroste a po případě to nemusí býti ani na Novém městě, nýbrž třeba na Starém a bylo by těžko stále ty obvody měniti.“<sup>272</sup>

S absurdní možností častých změn obvodů se skutečně počítalo. Snahy o takové správní zásahy s cílem udržet podíl menšin pod hranicí, z níž vyplývala práva, vyvolávaly kritiku i ze zahraničí.<sup>273</sup>

Problém Dolního Nového města způsobil rozsáhlé diskuse a nakonec byl vyřešen v jazykovém zákoně dokonce speciálním ustanovením: „Pokud v území jedné obce je zřízeno

---

<sup>270</sup> WEYR, F. *Československé právo ústavní*. Praha 1937, s. 285-286.

<sup>271</sup> PETRÁŠ, R. *Menšiny v meziválečném Československu*. Karolinum: Praha 2009, s. 185.

<sup>272</sup> Předložený text citován z PETRÁŠ, R. *Menšiny v meziválečném Československu*. Karolinum: Praha 2009, s. 186.

<sup>273</sup> Tamtéž, s. 186.

několik okresních soudů, pokládá se celá obec za jediný soudní okres“.<sup>274</sup> I kvůli šovinistické přecitlivosti i na takovéto detaily, jako byla typická němčina v Praze nebo např. jen nevelký počet českých dětí v německých školách v pohraničí, představovalo vytváření právních předpisů, týkajících se menšin opravdový oříšek.<sup>275</sup>

Klíčový rozpor v menšinové problematice se týkal jazykového zákona, kde šlo vlastně o celý postoj k menšinám, a to zejména Němcům. Za hlavní princip jazykového zákona se oficiálně prohlašovala zásada účelnosti a každému se měla poskytnout možnost dorozumět se svým jazykem. V praxi se ovšem do značné míry prosadily zásady prestiže, dle kterých byl právě československý národ tvůrcem státu.<sup>276</sup>

Obecně byla celá jazyková problematika komplikovaná, vznikla zde rozsáhlá a rozporná judikatura<sup>277</sup>. Vydání prováděcích předpisů k jazykovému zákonu se oddalovalo a začalo se stávat výrazným politickým problémem.

Jazykový zákon č. 122/1920 Sb. z. a n. byl proveden dvěma nařízeními. Jedno z 3. února 1920 a druhé z 29. listopadu 1928. Na tato nařízení měla vliv okolnost, kdy se již na zasedání zákonodárního sboru účastnili i „nečechoslováci“ a kdy některé jejich strany byly ochotny působit i ve vládě. Přes svou snahu vyjít vstříc co nejvíce národnostním menšinám, obsahovala o předpisy jasně utvrzující pozici státního jazyka.<sup>278</sup>

Velký význam mělo vládní nařízení č. 17/1926 Sb. z. a n., kde byla především složitá úprava možnosti příslušníků menšin jednat s úřady ve vlastním jazyce. Pokud se příslušníci menšin obraceli na státní moc ve svém jazyku, pak zde existovaly tři stupně rozsahu jejich oprávnění podle početnosti menšiny v daném územním obvodu.<sup>279</sup>

Jazykové právo bylo poměrně složité a v praxi těžkopádné, což způsobovalo především upřednostňování státního jazyka. Pouze příslušník té menšiny, která v okrese

---

<sup>274</sup> Viz ustanovení § 2 jazykového zákona č. 122/ 1920 Sb. z. a n.

<sup>275</sup> PETRÁŠ, R. *Menšiny v meziválečném Československu*. Karolinum: Praha 2009, s. 186.

<sup>276</sup> Tamtéž, s. 193.

<sup>277</sup> HROMADA. *Vývoj judikatury Nejvyššího správního soudu ve věcech jazykových*. Národnostní obzor 8, 1937-1938, s. 38-40.

<sup>278</sup> TOBOLKA, Z. *Jak vznikla ústava Československé republiky z roku 1920*. Praha 1946, s. 38.

<sup>279</sup> PETRÁŠ, R. Historie právního postavení menšin v českých zemích. Menšinová otázka v první Československé republice a meziválečná mezinárodněprávní ochrana menšin. In: René Petráš, Helena Petrův, Harald Christian Scheue (eds.). *Menšiny a právo v České republice*. Praha 2009, s. 81.



tvořila alespoň 20%, mohl užívat svůj jazyk ve styku s úřady, avšak ostatní museli jednat ve státním jazyku.

Účelem této úpravy bylo hlavně zabránit asimilaci Čechů v německých oblastech, protože ti tedy mohli na úřadech používat jediné preferovanou češtinu a jakási svobodná volba jazykové příslušnosti nebyla reálně možná, především pokud by byla v neprospěch státního národa.<sup>280</sup> Jazykové právo, představující největší článek národnostního práva v Československé republice, je nutno ho proto i považovat za jeho článek nejslabší.<sup>281</sup>

Z těchto výše uvedených důvodů bylo jazykové právo a praxe již v období první Československé republiky kritizováno.

---

<sup>280</sup> PETRÁŠ, R. Historie právního postavení menšin v českých zemích. Menšinová otázka v první Československé republice a meziválečná mezinárodněprávní ochrana menšin. In: René Petráš, Helena Petrův, Harald Christian Scheue (eds.). *Menšiny a právo v České republice*. Praha 2009, s. 82.

<sup>281</sup> KURAL, V. *Jazykový problém a jazykové právo v ČSR 1918-1938 z hlediska česko-německého*. Slezský sborník 89, 1991, s. 37.

### 3. Stručně ke kladům a záporům ústavní listiny z roku 1920

#### 3.1. Klady

Nejvýznamnější předností ústavní listiny z roku 1920 byl zejména její demokratický charakter. Spolu s výmarskou a rakouskou ústavou patřila k nejdemokratičtějším ústavám na evropském kontinentě. Až do Mnichova československá ústavní listina v prostoru střední, východní a jihovýchodní Evropy zůstala v platnosti jako právní podklad funkční demokracie.<sup>282</sup>

Jako jednu z nejdemokratičtějších ústav v Evropě ji hodnotil Pavel Mostovenko, tehdejší sovětský zástupce v Československé republice.<sup>283</sup> Podobný názor zastávají i čeští autoři např. E. Sobota<sup>284</sup> či J. Mertl<sup>285</sup>.

Dalším kladem lze označit zakotvení republikánského charakteru nově vzniklého státu do právního řádu Československa. Ústava formuluje některé hlavní zásady zřízení, jako bylo sebeurčení, vzdělanost, mírumilovnost, demokratičnost a pokrokovost. Zavedení souboru občanských práv a svobod do ústavního pořádku. Její velmi stabilní charakter projevující se její značnou rigiditou.

Vyjadřovala suverenitu národa, vládu lidu, parlamentní demokracii s dělbou moci, nezávislé soudy. Vyznačovala se značným stupněm juristické kultivovanosti.<sup>286</sup>

#### 3.2. Zápory

Největším záporům ústavní listiny byl její čechoslovakismus. V ústavní listině byl zakotven princip jediného státního národa československého. To lze chápat jako popření svébytnosti slovenského a vlastně tím nepřímo i národa českého. Tato fikce, která v počátcích

---

<sup>282</sup> PEŠKA, P. Bilance a mýtus ústavy z roku 1920 v konstitučním myšlení. In: *Státnost česká a československá – tradice a kontinuita*. Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 1-2, Praha 1999, s. 51.

<sup>283</sup> MOSTOVENKO, P. M. *Sovremennaja Čechoslovakija*. Moskva – Petrohrad 1924.

<sup>284</sup> SOBOTA, E. *Rozpaky s demokracií*. Praha 1927.

<sup>285</sup> MERTL, J. *Ideologie parlamentarismu a naše doba*. Volební reformy I, Praha 1933.

<sup>286</sup> Tamtéž, s. 51.

samostatného československého státu sehrála kladnou úlohu – tím že došlo k vytvoření majoritního národa – vedla postem času k desintegraci politického a státního života.<sup>287</sup>

Ústřední moc zakotvená v ústavní listině byla paralyzována existencí tzv. pětky – koaličního mimoústavního orgánu pěti politických stran, které měly poslední slovo jak v legislativě tak exekutivě. Prezidentova pravomoc byla velmi slabá v důsledku potřeby kontrasignace každého jeho aktu moci vládní a výkonné. Dvoukomorový parlament se ukázal jako zbytečný, neboť senát byl v podstatě kopií poslanecké sněmovny a usnesení obor komor byla identická.

Další zápor můžeme nalézt v otázce národnostní problematiky týkající se Podkarpatské Rusi. Podkarpatská Rus byla přičleněna k našemu státu jako autonomní celek a i přesto, že se jednalo o nejzaostalejší část republiky, se v ústavní listině dostalo Podkarpatské Rusi velmi široké autonomie pouze však teoreticky, neboť v reálném životě tato autonomie nebyla realizována.

Státní ústrojí bylo velmi centralistické. To souviselo se zánikem zemských sněmů, župy předvídané ústavou s výjimkou Slovenska (zde existovaly do roku 1927) nebyly zřízeny. Země místo žup měly být zřízeny cestou ústavního zákona, což se neuskutečnilo. Zemská a okresní zastupitelstva byla z jedné třetiny jmenována a ta společně se čtvrtinou volených zastupitelů představovala většinu sboru. Mimo jiné existovalo naprosté veto nejvyššího představitele zemského či okresního úřadu k usnesení zastupitelstva. To představovalo nadvládu byrokracie nad laickým živlem.

Správní soudnictví v podobě jediného, nejvyššího správního soudu i přes svou bohatou judikaturu bylo pro občana finančně i časově obtížněji dostupné a nečelilo nečinnosti úřadu. Oproti obecnému soudnictví svou roli pro politický původ a politické rozhodování nesplnil volební soud. Zvláštním případem byl ústavní soud, který měl dohlížet na ústavnost zákonů a zákonných opatření stálého výboru parlamentu. Neměl příslušnost ve věcech ústavních stížností a v souvislosti s tím chyběla přímá platnost ústavních práv a svobod.<sup>288</sup>

---

<sup>287</sup> Tamtéž, s. 52.

<sup>288</sup> PEŠKA, P. Balance a mýtus ústavy z roku 1920 v konstitučním myšlení. In: *Státnost česká a československá – tradice a kontinuita*. Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 1-2, Praha 1999, s. 52.

Ústavě bylo vytýkáno jak v právnické literatuře, tak v politické praxi, že je kompilací zahraničních vzorů – americké, francouzské a švýcarské ústavy. Ústava neřešila všechny potřebné otázky a ponechávala je ústavní praxi – např. neupravovala vztah poslance a politické strany. Podle ústavní listiny byla československá republika vybudována jako jednotný stát nikoliv jako federace či kantonální stát.<sup>289</sup>

Národnostním menšinám ponechávala široká jazyková, školská či kulturní práva, avšak nikoliv politickou autonomii.<sup>290</sup> Eduard Táborský spatřuje jako jedinou vadu v ústavní listině z roku 1920 možnost, aby si menšiny stěžovaly na svůj stát. V souvislosti s menšinami bývá kladena i otázka zda v ochraně menšin ústava nepokulhávala, popř. že právě ochrana menšin patřila ke slabým stránkám první československé ústavy ve smyslu, že opatření byla nedostatečná.<sup>291</sup>

Aby se dalo odpovědět na tyto otázky, je nutné poukázat na závěry výzkumu politické kultury německého obyvatelstva<sup>292</sup> a na zkoumání návrhu na reformu československé ústavy německého právníka Fritze Sandra současně s jeho formulováním názoru na opatření, jež obsahovala ústavní listina, jako na administrativní cestu, neřešící postavení německého obyvatelstva, jež je neuspokojovala, na rozdíl od cesty, kterou označili jako právní a spatřovali ji v reformě ústavní listiny, představující likvidaci demokratického systému v Československé republice.<sup>293</sup>

---

<sup>289</sup> MALÝ, K. Československá ústava z roku 1920 – otevření cesty k demokratické společnosti. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011, s. 13.

<sup>290</sup> Tamtéž, s. 13.

<sup>291</sup> BROKLOVÁ, E. Slušná ústava pro slušné lidi. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011, s. 62.

<sup>292</sup> BROKLOVÁ, E. *Politická kultura německých aktivistických stran v Československu 1918-1938*. Praha 1998.

<sup>293</sup> K tomu podrobně BROKLOVÁ, E. Právní cesta sudetských Němců 1933. Návrhy Fritze Sandra na reformu československé ústavy. In: Karel Malý, Ladislav Soukup (eds.). *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě*. Karolinum: Praha, 2010, s. 517 an.

## **Závěr**

Připomenout si dokument jako byla ústava z roku 1920, je velmi poučné nejen z historickoprávního hlediska, že tato ústavní listina nejen tvořila ústavní základy první Československé republiky ale i v tom, že řada prvků, které byly v této listině obsaženy, se promítla i do naší současné ústavy. Touto listinou byly položeny základy nového státu a vymezeny ústavní meze jeho fungování.

Autoři, kteří ústavu tvořili, se opírali o texty ústav dohodových států, ale jako podkladový materiál jim sloužily také např. dokumenty jako Masarykova Washingtonská deklarace, či návrhy některých poslanců. Svou inspirativní roli při vytváření ústavní listiny z roku 1920 sehrála i rakouská prosincová ústava z roku 1867, zejména v části o lidských a občanských právech.

Ústavní listina byla založena na teorii dělby moci. Vycházela i z teorie suverenity lidu, moci ústavodárné, na kterou se odvolával úvod ústavy, vycházela z fikce jednotného národa. Jako nejvyšší státní orgány zakotvovala Národní shromáždění, vládu a prezidenta republiky.

Kladen byl velký důraz na pravomoci Národního shromáždění, které oproti předcházející prozatímní ústavě byla postavenou jako dvoukomorové, skládající se z poslanecké sněmovny a senátu. Poslanecká sněmovna a senát po formální stránce byly rovnocenné komory, avšak v reálu jejich faktické postavené bylo odlišné. Členové do obou komor byli voleni. Avšak samotná ústavní listina zakotvovala pouze hlavní zásady volebního práva. Podrobnosti voleb byly upraveny na základě volebních zákonů.

Členství v obou komorách zároveň bylo ústavou vyloučeno. Rovněž byl zakázán imperativní mandát, což představovalo, že členové parlamentu nesměli od nikoho přijímat příkazy. Avšak s ohledem na instituci poslaneckých reverzů a zásadu stranické disciplíny, kterou bylo třeba dodržovat, nemohl se v praxi tento princip nikdy zcela realizovat.

Poslanecká sněmovna měla šestileté volební období, zatímco senát osmileté. Každá komora si volila sama předsednictvo a funkcionáře. Společné schůze se konaly jen při volbě prezidenta republiky, jeho náměstka a při složení slibu prezidenta republiky. Právo účastnit se

schůzí obou sněmoven a ve všech výborech bylo dáno členům vlády. Národní shromáždění bylo zejména zákonodárným sborem.<sup>294</sup> Legislativní proces upravovaly jednací řády poslanecké sněmovny a senátu. Do zákonodárné činnosti Národního shromáždění zasahoval prezident republiky, zejména jeho svoláváním, ukončováním, odročováním a tím, že před podpisem zákona mohl uplatnit své právo relativního suspenzivního veta.

Tvorbu zákona ústava připouštěla i na základě referenda. Referendum mělo mít charakter odvolání se vlády k voličům proti rozhodnutí Národního shromáždění.

Pravomoc, kontrolovat činnost Národního shromáždění, byla ústavou stanovena zejména Ústavnímu soudu, který byl složen z předsedy, z členů vyslaných po dvou Nejvyšším soudem a Nejvyšším správním soudem a ze dvou členů, které jmenoval prezident republiky.

Ústavou bylo zakotveno postavení a pravomoci prezidenta republiky jako hlavy státu a zčásti nositele vládní a výkonné moci. Prezident byl volený třípětinovou většinou Národního shromáždění a po složení slibu se ujímal funkce na dobu sedmi let. Prezident republiky mohl být zvolen pouze dvakrát. Jediná výjimka byla udělena T. G. Masarykovi a tato výjimka byla dokonce ústavou zakotvena. Za úkony prezidenta republiky byla odpovědná vláda, každý člen vlády musel jeho úkon kontrasignovat.

Prezidentovi republiky byla ústavou dána široká oprávnění. Jmenoval a odvolával předsedu a členy vlády. Jmenoval a přijímal vyslance, jmenoval vysoké státní úředníky, uzavíral mezinárodní smlouvy, vyhlášoval válečný stav, uděloval amnestie a milosti atd.

Výkonnou mocí vedle prezidenta republiky byla obdařena vláda, která fungovala především jako kolektivní orgán. V čele stál předseda, který pověřoval členy vlády řízením jednotlivých ministerstev. Předseda vlády zastupoval vládu v Národním shromáždění a u prezidenta republiky. Vláda rozhodovala ve sboru o vládních návrzích pro Národní shromáždění, o vládních nařízeních, o návrzích, aby prezident použil práva veta v zásadních politických otázkách a o jmenování úředníků a funkcionářů.

---

<sup>294</sup> Národní shromáždění mělo i funkci správní a kontrolní, bylo kreačním orgánem a mělo i postavení soudu.

Vedle ustanovení prezidenta republiky a vlády ve třetí hlavě byly také vymezeny obecné principy organizace a složení správních orgánů. Předpokládala se existence správního soudnictví, především Nejvyššího správního soudu. Podrobnosti měly být upraveny zvláštním zákonem.

V hlavě čtvrté byla upravena moc soudcovská. Další hlavu tvořil katalog občanských práv, svobod i povinností. Poslední hlava se týkala ochrany národnostních, náboženských a rasových menšin. Zde byly mimo jiné realizovány také závazky, vycházející z mezinárodní Sain – Germainské smlouvy.

V politické a právní praxi se ukázala jako ústava trvanlivá a pevná, osvědčila se jako základ demokratické existence Československa. Československou ústavní listinu z roku 1920 můžeme považovat přerušení rakouské ústavní tradice a zakotvení republikánské formy státu.

Změny, které započaly koncipováním a přijetím československé ústavní listiny z roku 1920, nebyly v právním řádu jediné a poslední, kterými se musel nový stát a jeho právní řád rozejít s rakouskou právní tradicí, s přežitky polofeudální a monarchistické právní úpravy.

Politický a hospodářský vývoj nového státu si vynutil také další změny, které se odrazily například v zákoně o pozemkové reformě, či zákoně na ochranu republiky nebo zákoně o župním zřízení.

Ústava z 29. února 1920 byla připravována vynikajícími právníky a politiky, ale i přesto byla dílem osobních a politických kompromisů. Znamenala však mezník na cestě k moderní parlamentní demokracii.

Ústavní systém první Československé republiky, i přes své problémy, lze považovat za jeden z nejstabilnějších v Evropě a dodnes je významným inspiračním zdrojem pro řešení současných ústavních a státoprávních otázek v našem státě.

## Resumé

It is very educational to revisit a document such as the Constitution of 1920 not only from historical-legal perspective, considering that this constitutional document was the constitutional basis of the first Czechoslovak Republic, but also because many elements from this document were used in our current constitution. In this document the foundations of a new state were laid and constitutional limits of its functioning were defined.

The authors of the constitution were drawing inspiration from texts of constitutions of Allied countries but also from other documents, such as Masaryk's Washington Declaration and parliamentary proposals. Also the December Constitution of 1867 played certain role in the creation of the Constitutional Charter, especially in the parts on human and civil rights.

The Constitutional Charter was founded on the theory of the division of powers. It was also based on the theory of popular sovereignty, constitutional power, which was referred to in the introduction to the constitution, and it was grounded in the fiction of a single nation. The highest state authority was the National Assembly, government and the President of the republic.

More emphasis was put on the powers of the National Assembly which was, unlike in the previous interim constitution, built as a two-chamber parliament, consisting of the Chamber of Deputies and the Senate. Formally, the Chamber of Deputies and the Senate were on the same level, in reality however, their actual positions were different. The members of both chambers were elected. However, the Constitutional Charter itself defined only the main principles of the electing process. Details were changing based on the Election Acts.

The Constitution did not permit parallel membership in both chambers. Also the imperative mandate was prohibited, which means that the members of the parliament were not permitted to receive orders from anyone. However, with respect to the institution of the parliamentary waiver and the principles of party discipline, which had to be kept, this idea could never be fully implemented in practice.

The Chamber of Deputies was elected for a six-year terms, while the senate for eight-year. Each chamber elected its chairmen and functionaries. Joint sessions took place only



when the president of the republic and the vice-president were elected and when the president took the oath. Members of the government had the right to participate in the sessions of both chambers and all committees. The National Assembly was primarily a legislative body.<sup>295</sup> The legislative process followed the rules of procedure of the Chamber of Deputies and the Senate. The President could interfere with the legislative activities, especially by summoning, ending, adjourning and by exercising his right to relative suspensive veto before signing an act.

The Constitution permitted passing laws also by referendum. Referendum was meant to be a tool for the government to appeal to the electorate against a decision of the National Assembly.

The power to control the activities of the National Assembly was given by the Constitution mainly to the Constitutional Court, consisting of the chairman, two members appointed by the Supreme Court, two by the Supreme Administrative Court and two by the president of the republic.

The Constitution enshrined the position and powers of the president, as the head of the state and partial holder of the governmental and executive powers. The president was elected by a two-fifth majority of the National Assembly and after taking the oath served seven years. The president could only be elected twice, with the sole exception being T. G. Masaryk – this exception was even included in the constitution. The acts of the president were the responsibility of the government; each member of the government had to countersign his acts.

The constitution gave the president extensive powers. He appointed and removed the prime minister and members of government. He appointed and received envoys, appointed high state officials, signed international treaties, declared state of war, granted amnesty and pardons etc.

Executive power was shared by the president and the government, which was predominantly a collective body lead by the prime minister. The prime minister appointed members of government to lead the ministries and also represented the government at the

---

<sup>295</sup> The National Assembly has also had administrative and control functions, it could create administrative bodies and it also had the status of a court.

National Assembly and in front of the president. The government made collective decisions on government proposals for the National Assembly, on government proposals and petitions to the president to use his veto in crucial political questions, and also on the appointment of officials and functionaries.

Besides enshrining the role of the president of the republic and the role of the government, in its third part the Charter also outlines the general principles of organization and structure of administrative bodies. The existence of administrative justice, in particular of the Supreme Administrative Court, was assumed. Details were to be refined in a special act.

The fourth part focused on the judicial power, the fifth part comprised a catalogue of civil rights, liberties and civic duties. The last part focused on the protection of national, religious and racial minorities. This was, among other things, the realization of the obligations stemming from the international Treaty of Saint-Germain.

In political and legal practice the constitution proved to be durable and robust; it really was a solid basis of democratic existence of Czechoslovakia. Czechoslovak Constitutional Charter of 1920 can be seen as a discontinuation of the Austrian constitutional tradition and founding of a republican form of the state.

However, the changes initiated in the process of drafting and adopting the Czechoslovak Constitutional Charter of 1920 were not the only nor the last changes in the legal system that drove the new state and its legal system away from the Austrian legal tradition with its relics of semi-feudal and monarchical legal system.

The political and economic development of the new state necessitated also other changes reflected, for example, in the Land Reform Act, in the Act on the Protection of the Republic and Act on Counties.

The constitutional system of the First Czechoslovak Republic, in spite of its drawbacks, could be considered one of the most stable in Europe and until the present day it has remained an important source of inspiration for resolving current constitutional questions in our state.

## Seznam použité literatury a pramenů

### Literatura:

ADAMOVÁ, K. Ústava z roku 1920 v kontextu evropského konstitucionalismu. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011.

BÁRTA, J. Pravomoci prezidenta v československé ústavě. In: LOUŽEK, M. (ed.). *Československá ústava 1920, Devadesát let poté*. CEP: Praha 2010.

BEŇKO, J., BARŇOVSKÝ, M. et al. *Dokumenty slovenskej národnej identity a štátnosti*. Díl I., Bratislava: Národné literárne centrum, 1998.

BOHUSLAV, J.V. (ed.). *Sbírka nálezů Nevyššího správního soudu ve věcech administrativních III*. Praha 1935-1949.

BROKLOVÁ, E. *První československá ústava*. Praha 1999.

BROKLOVÁ, E. Slušná ústava pro slušné lidi. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011.

BROKLOVÁ, E. *Politická kultura německých aktivistických stran v Československu 1918-1938*. Praha 1998.

BROKLOVÁ, E. Právní cesta sudetských Němců 1933. Návrhy Fritze Sandra na reformu československé ústavy. In: Karel Malý, Ladislav Soukup (eds.). *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě*. Karolinum: Praha, 2010.

BROKLOVÁ, E. Srovnání demokratických ústav ČSR, Německa a Rakouska. In: LOUŽEK, M. (ed.). *Československá ústava 1920, Devadesát let poté*. CEP: Praha 2010.

BUŠEK, V. Historický úvod do československého práva konfesního. In: Bušek, V., Hendrych, J., Laštovka, K., Müller, V. *Československé církevní zákony*. Díl I., Praha 1931.

GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK, V. *Ústavní systém České republiky*. Praha 1996.

GERLOCH, A. Dělbba moci v ústavě Československé republiky (1920) a v ústavě České republiky. In: *Státnost česká a československá – tradice a kontinuita*. Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 1-2, Praha 1999.

GERLOCH, A. *Teorie práva*. Dobrá voda 2000.

GERLOCH, A. *Nad variantami nového státoprávního uspořádání československého státu*. Právník 1991, roč. 130, č. 6.

GROSPÍČ, J., MATULA, M. *K demokratické tradici československého konstitucionalismu*. Právník 1991, roč. 130, č. 7-8.

HOETZEL, J. *Ústavní listina Československé republiky*. Sborník věd právních a státních XX, Praha 1920.

HORÁČEK, C. *Občanská práva a občanské povinnosti*. In: Slovník veřejného práva Československého. Díl II., Brno 1932.

HROMADA. *Vývoj judikatury Nejvyššího správního soudu ve věcech jazykových*. Národnostní obzor 8, 1937-1938.

HŘEBEJK, J. Státní občanství a naše státnost. In: *Státnost česká a československá – tradice a kontinuita*. Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 1-2, Praha 1999.

KALOUSEK, V. *Cestování do ciziny*. In: Slovník veřejného práva Československého. Díl II., Brno 1929.

KINDL, V. Československé státní občanství 1918-1938. In: Karel Malý, Ladislav Soukup (eds.). *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě*. Karolinum: Praha, 2010.

KLIMEK, A. *Velké dějiny Koruny české. Svazek XIII. 1918-1929*. Praha – Litomyšl 2000.

KLOUBEK, V. *Ústavní zákony republiky Československé*. Sv. II., Praha 1926.

KREJČÍ, J. Etnická úskalí Československa a jejich křivolaká řešení. In: *Státnost česká a československá – tradice a kontinuita*. Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 1-2, Praha 1999.

KURAL, V. Češi a Němci v československém a německém státě (1914-1945). In: Češi, Němci, odsun. Praha 1990.

KURAL, V. *Jazykový problém a jazykové právo v ČSR 1918-1938 z hlediska česko-německého*. Slezský sborník 89, 1991.

LÖWENSTEIN, K. *Verfassungslehre*. Tübingen 1959, s. 218.

MAGOCSI, P.R. *Utváření národní identity: Podkarpatská Rus (1848-1948) II*. Střední Evropa 15, 1999, č. 92/93.

MALÝ, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha 2003.

- MALÝ, K. Československá ústava z roku 1920 – otevření cesty k demokratické společnosti. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011.
- MALÝ, K. *Vznik ČSR a problematika státního občanství*. Právník 1988.
- MALÝ, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4. Vydání. Praha: Leges, 2010.
- MAZER, R. A. Ústavní ochrana svobody projevu, svobody tisku a svobody sdružování a shromažďování. Právník 1991, roč. 130, č. 6, s. 548.
- MERTL, J. *Ideologie parlamentarismu a naše doba*. Volební reformy I, Praha 1933.
- MILOTA, A., HRABÁNEK, J. *Tiskové právo československé*. II. vydání, Praha 1938.
- MOSTOVENKO, P. M. *Sovremennaja Čechhoslovakija*. Moskva – Petrohrad 1924.
- Národní shromáždění republiky Československé v prvním desetiletí*. Praha: Národní shromáždění republiky Československé. Poslanecká sněmovna, 1928.
- NOVÁK, J. *Všeobecná práva státních občanů*. Praha 1907.
- PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. Díl I., Praha 1998.
- PAVLÍČEK, V. Státnost česká a československá. In: *Státnost česká a československá – tradice a kontinuita*. Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 1-2, Praha 1999.
- PEROUTKA, F. *Budování státu III*. Praha 1936.
- PEŠKA, P. Bilance a mýtus ústavy z roku 1920 v konstitučním myšlení. In: *Státnost česká a československá – tradice a kontinuita*. Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 1-2, Praha 1999.
- PEŠKA, Z. (ed.). *Československá ústava a zákony s ní související*. Díl I., Praha 1935.
- PETRÁŠ, R. *Menšiny v meziválečném Československu*. Karolinum: Praha 2009.
- PETRÁŠ, R. Historie právního postavení menšin v českých zemích. Menšinová otázka v první Československé republice a meziválečná mezinárodněprávní ochrana menšin. In: René Petráš, Helena Petrův, Harald Christian Scheue (eds.). *Menšiny a právo v České republice*. Praha 2009.
- PĚCHOTA, V. *Československé ústavní dějiny*. Právník 1991, roč. 130, č. 4.
- RYCHLÍK, J. *Cestování do ciziny v habsburské monarchii a v Československu*. Praha 2007.
- RYCHLÍK, J. Problém slovenského jazyka a postavení Slovenska při přípravě ústavy 1919-1920. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011.

- SOBOTA, E. *Rozpaky s demokracií*. Praha 1927.
- STEHLÍK, M. *Češi a Slováci 1882-1914. Nezřetelnost společné cesty*. Praha 2009.
- SYLLOVÁ, J. *Celostátní referendum – instrumentální institut*. Právník 1992, roč. 131, č. 2.
- ŠAMALÍK, F. *Ústava sevřená v protikladech restaurace*. Praha 2008.
- ŠEBEK, J. Církevně-politická situace v Československu 1918-1920. In: Čechurová, J., Šlehofer, L. a kol. *Ústava 1920 – Vyvrcholení konstituování československého státu*. Praha: Leges, 2011.
- ŠŤASTNÝ, M. Všeobecný přehled soudnictví v Československu. Čs. vlastivěda V, Praha 1931.
- TOBOLKA, Z. *Jak vznikla ústava Československé republiky z roku 1920*. Praha 1946.
- TRAPL, M. Český politický katolicismus v letech 1918-1938. In: Fiala, P., Foral, J., Konečný, K., Marek, P., Petr, M., Trapl, M. *Český politický katolicismus 1848-2005*. Brno 2008.
- TRETERA, J. R. První republika a otázka odluky státu a církví. In: Karel Malý, Ladislav Soukup (eds.). *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě*. Karolinum: Praha, 2010.
- VESELÝ, Z. *Dějiny českého státu v dokumentech*. Třetí vydání, Praha 2012.
- WEYR, F. *Československé právo ústavní*. Praha 1937.
- WEYR, F. *Soustava československého práva státního*. II. vydání, Praha 1924.
- WEYR, F., NEUBAUER, Z. *Ústavní listina Československé republiky*. Praha 1931.
- WILLOWEIT, D., SEIF, U. *Europäische Verfassungsgeschichte*. Mnichov 2003.
- ŽLÁBEK, J., VERNER, V. (eds.). *Státní občanství a domovské právo v republice Československé*. Praha 1923.

## **Prameny:**

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se uvozuje ústavní listina. Národní shromáždění československé 1918 - 1920. Součást tisku 2421.

Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 3. prosince 1921, č. 14.123.

Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 28. června 1921, č. 7635.

Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 7. června 1924, č. 8633/23.

Nařízení vlády republiky Československé o změně generálního statutu Podkarpatské Rusi č. 356/1920 Sb. z. a n. ze dne 26. dubna 1920.

Těsnopisecká zpráva o 125. schůzi Národního shromáždění československého v Praze v pátek dne 27. února 1920. Národní shromáždění československé 1918-1920.

Zákon o všeobecných právech státních občanů č. 142/1867 ř. z. z 21. prosince 1867.

Zákon o prozatímní ústavě č. 37/1918 Sb. z. a n. ze dne 14. listopadu 1918.

Ústavní zákon, kterým se doplňují a mění dosavadní ustanovení o nabývání a pozbývání státního občanství a práva domovského v republice Československé č. 236/1920 Sb. z. a n. ze dne 9. dubna 1920.

Ústavní zákon o ochraně svobody osobní, domovní a tajemství listovního č. 293/1920 Sb. z. a n. ze dne 9. dubna 1920

Zákon, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky ze dne 29. února 1920, č. 121/1920 Sb. z. a n.

Zákon, jímž zrušují se šlechtictví, řády a tituly č. 61/1918 Sb. z. a n. ze dne 10. prosince 1918.

Zákon, jímž se stanoví zásady jazykového práva v republice Československé, č. 122/1920 Sb. z. a n. ze dne 29. února 1920.

Zákon č. 162/1920 Sb. z. a n., o ústavním soudě ze dne 9. března 1920.

Zákon o správním soudnictví u úřadů okresních a župních č. 158/1920 Sb. z. a n. ze dne 9. března 1920.

Zákon č. 325/1920 Sb. z. a n. o jednacím řádu poslanecké sněmovny Národního shromáždění ze dne 15. dubna 1920.

Zákon č. 326/1920 Sb. z. a n. o jednacím řádu senátu Národního shromáždění ze dne 15. dubna 1920.

Zákon č. 252/ 1920 Sb. z. a n., kterým se vydávají ustanovení o státní vlajce, státních znacích a státní pečeti.

Zákon o mimořádných opatřeních č. 300/1920 Sb. z. a n. ze dne 14. dubna 1920.  
Zákon jímž se provádí § 105 Ústavní listiny č. 217/1925 Sb. z. a n. ze dne 15. října 1925.

Zpráva ústavního výboru k ústavní listině Československé republiky, usnesené ústavním výborem podle § 14. a 17. jednacího řádu. Tisk 2421. Národní shromáždění československé 1918 - 1920.



**Klíčová slova:** ústavní listina 1920, smlouva Saint-Germainská, občanská práva a svobody

**Keywords:** Constitutional Charter of 1920, Treaty of Saint-Germain, civil rights and freedoms